Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Van beheersing naar veerkracht

Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014

Auke Witkamp, Mirjam Engelen, Maartje Boer en Willem Trommel

Zoetermeer, 25 augustus 2015

Voorwoord

Binnen de "structuur uitvoering werk en inkomen" – de Wet SUWI – wordt aan ruim 4,7 miljoen mensen bestaanszekerheid geboden, waaronder aan 3,3 miljoen AOW-gerechtigden door de SVB en aan 1,4 miljoen werklozen, zieken en arbeidsongeschikten door het UWV. Daarnaast organiseert Suwi ook de inspanningen van het UWV om bij te dragen aan de arbeidsparticipatie.

Dit rapport evalueert de prestaties van deze uitvoeringsstructuur voor de periode 2007-2014. Zodoende vormt het het sluitstuk van een onderzoeksproject waarin de evaluatie van de Wet Suwi en de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 11 (Uitvoeringskosten) van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen zijn onderzocht. Binnen dit onderzoeksproject zijn tevens drie deelonderzoeken uitgevoerd naar specifieke aspecten van de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze betroffen:

- de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten
- de digitale dienstverlening door het UWV
- de toepassing van de Wet eenmalige gegevensuitvraag

Deze deelonderzoeken hebben geresulteerd in separate publicaties. Samenvattingen van deze publicaties zijn in dit rapport te vinden, en resultaten van deze onderzoeken worden ook in dit rapport gebruikt.

Aan een beleidsdoorlichting zijn enkele procedurele voorschriften verbonden. Zo dient er door een onafhankelijke deskundige een oordeel te worden geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Dit oordeel wordt separaat meegestuurd aan de Tweede Kamer, als bijlage bij de kabinetsreactie.

Daarnaast dient een beleidsdoorlichting een beschrijving te bevatten van beleidsopties indien er significant minder middelen beschikbaar zijn (de -/- 20% variant). Deze exercitie vormde geen onderdeel van de opdracht aan Panteia en wordt ambtelijk door SZW geïnventariseerd. De beleidsopties zullen als bijlage bij de kabinetsreactie op deze beleidsdoorlichting en evaluatie worden meegestuurd aan de Kamer.

Dan rest ons nu onze dank uit te spreken aan de leden van het opdrachtgeversberaad en de leden van de begeleidingscommissie die bij dit rapport betrokken zijn geweest. Met hun nauwgezette, constructieve commentaar hebben ze een wezenlijke bijdrage aan dit rapport geleverd. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt vanzelfsprekend nog steeds bij de auteurs.

Het onderzoek naar de evaluatie en beleidsdoorlichting van Suwi, waar dit rapport het sluitstuk van is, is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: Marloes Lammers en Mark Imandt (SEO Economische Onderzoek), Peter Donker van Heel, Marjolein Sax, Lot Coenen, Maartje Boer en Auke Witkamp (Panteia) en Willem Trommel (Vrije Universiteit Amsterdam).

We hopen dat u het rapport met plezier en interesse zult lezen.

Mirjam Engelen
Projectleider
Panteia

Inhoudsopgave

De volgende rapporten zijn als separate bijlage bijgevoegd. Ze maken onderdeel uit van hetzelfde onderzoeksproject en hebben geresulteerd in zelfstandige publicaties:

Bijlage 7	De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014 (Panteia, 2015)
Bijlage 8	Wordt aan gewerk(t).nl. Prestaties van digitale dienstverlening door UWV (SEO Economisch Onderzoek, 2015)
Bijlage 9	Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010-2014 (Panteia, 2015)

0 Managementsamenvatting

0.1 Beleidsdoorlichting en evaluatie in één samenvatting

Dit rapport is het resultaat van de verplichte beleidsdoorlichting van artikel 11 van de SZW begroting, dat handelt over uitvoeringskosten, én van de evaluatie van de Wet Suwi. Het beoordeelt daarmee de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de *structuur van de uitvoering werk en inkomen* in de periode 2007-2014.[1]

De uitvoeringsstructuur werk en inkomen – het suwi-stelsel – beoogt op een *klantgerichte* en *doelmatige* wijze te voldoen aan de twee doelstellingen van de sociale zekerheid: het bieden van bestaanszekerheid aan wie dat nodig hebben (*rechtmatige* uitkeringsverstrekking) en het bevorderen van de arbeidsparticipatie (*werk boven uitkering*). Dat zijn dan ook de vier "suwi-doelen": klantgerichtheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en werk boven uitkering.[2]

Het onderzoek wordt geordend door een zestal hoofdvragen. Drie van deze vragen betreffen de periode 2007-2014, en sluiten daarmee aan op de vorige evaluatie van de Wet Suwi, die in 2006 werd uitgebracht:

1. In hoeverre draagt de *inrichting* van het huidige uitvoeringsstelsel van sociale zekerheidswetgeving (het Suwi-stelsel) bij aan het bereiken van de Suwi-doelen?
2. In hoeverre draagt de *aansturing* van, en binnen dat stelsel door de Minister bij aan het bereiken van de Suwi-doelen?
3. In hoeverre worden middels de *uitvoering* van de sociale zekerheidswetgeving binnen dat stelsel de Suwi-doelen bereikt?

Het antwoord op deze vragen wordt geleverd in deel A van dit rapport (hoofdstukken 1-6). Een samenvatting daarvan is te vinden in deel A van deze managementsamenvatting (paragraaf 0.2-0.6). Gemakshalve noemen we dit deel de "beleidsdoorlichting".

Daarnaast zijn er drie vragen die betrekking hebben op specifieke onderdelen van de structuur van de uitvoering werk en inkomen. Deze vragen hebben betrekking op de periode 2012-2014.[3]

4. In hoeverre is de digitale dienstverlening van het UWV even effectief, klantgericht en efficiënt als de face-to-face dienstverlening?
5. In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

---

[1] In het kader van de evaluatie van de Wet Suwi zijn ook drie deelonderzoeken uitgevoerd naar (1) regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten (2) digitale dienstverlening door het UWV en (3) eenmalige gegevensuitvraag.

[2] In de Memorie van Toelichting van de Wet Suwi uit 2001 omvat werk boven uitkering ook de rechtmatigheid. Elders, onder andere in het begrotingsartikel 11, wordt het losgetrokken. In dit rapport behandelen we het als aparte doelen.

[3] In het geval van de eenmalige gegevensuitvraag, ofwel vraag 6 hieronder, op de periode 2010-2014.

6. In hoeverre is de Wet Eenmalige gegevensuitvraag (WEU) effectief en wat is er voor nodig om eventuele belemmeringen weg te nemen?

Het antwoord op deze vragen wordt geleverd in drie separate deelrapporten.[4] Uitgebreide samenvattingen van deze rapporten zijn te vinden in deel B van dit rapport (hoofdstukken 8-10). Beknopte samenvattingen staan in deze managementsamenvatting (paragraaf 0.7-0.9). Gemakshalve noemen we dit deel de "evaluatie".

DEEL A: BELEIDSDOORLICHTING

Het onderzoek voor deze doorlichting bestond uit een uitgebreide documentstudie en een serie interviews met kernbetrokkenen in het Suwi-stelsel. Daarnaast is gebruik gemaakt van de drie deelevaluaties, waarvan de samenvattingen in dit rapport zijn opgenomen. Deze samenvatting van de doorlichting kent dezelfde structuur als de romp van dit rapport: eerst wordt een korte historische schets geboden, waarna achtereenvolgens de inrichting van het stelsel, aansturing van het stelsel en de uitvoering en doelbereik binnen dat stelsel aan de orde komen. Tot slot volgt een beschouwing.

0.2 Historische schets

Suwi betekende bij invoering in 2002 een poging om publieke waarborgen aan te brengen in het uitvoeringsstelsel van de sociale zekerheid en tegelijkertijd concurrentie en zakelijkheid in te voeren als begeleidende principes. Al met al valt de invoering van Suwi in 2002 te begrijpen als een samenkomst van drie bewegingen. Ten eerste betekent Suwi een *verstatelijking* van de uitvoering van werknemersverzekeringen: het departement trok de aansturing en het toezicht op het stelsel naar zich toe, daar waar tot in de jaren '90 de werkgevers en werknemers een centrale rol hadden gespeeld. Ten tweede betekent Suwi een *centralisering* van het stelsel: de uitvoering werd samengevoegd tot één landelijke organisatie, het UWV, terwijl de uitvoering van de werknemersverzekeringen in de periode daarvoor gedecentraliseerd was in bedrijfsverenigingen. Ten derde betekende Suwi een privatisering van een deel van de uitvoering: de markt voor re-integratiedienstverlening werd geprivatiseerd. Op deze manier hoopte men dat de uitvoering efficiënter, klantgerichter en meer activerend kon worden vormgegeven dan in de decennia die eraan voorafgingen.

Sinds 2002 zijn twee wijzigingen in de Wet Suwi ingevoerd: één in 2009 en één in 2012. De wijziging van 2009 vond zijn oorsprong grotendeels in de Suwi-evaluatie van 2006, en had tot doel om de ketensamenwerking te bevorderen en de aansturing te verstevigen. Concreet werden het CWI en UWV samengevoegd, en werd het concept van "geïntegreerde dienstverlening" ingevoerd: gemeenten en UWV dienden in de regio's één loket te vormen voor de klant. Met de wetswijziging van 2012 werd dit concept weer losgelaten ten faveure van "complementaire dienstverlening". Het aantal UWV vestigingen werd teruggeschroefd, het budget voor re-integratie WW werd afgeschaft en het bemiddelingsbudget werd grofweg gehalveerd. De achtergrond van

[4] M. Sax en P.A. Donker van Heel (2015): De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia; M. Lammers, M. Imandt en Arjan Heyma (2015): Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO; L. Coenen en M. Engelen (2015), Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010-2014. Zoetermeer: Panteia.

deze wetswijziging was dan ook een flinke bezuiniging die in het coalitieakkoord van 2010 was afgesproken.

Voor het UWV is de periode 2007-2014 een turbulente periode geweest. De economische crisis, met een sterk stijgend werklozenbestand als gevolg, heeft grote invloed gehad vanaf eind 2008. Daarnaast zijn er in deze periode veel wetswijzigingen doorgevoerd, naast de structuurwijzigingen die hierboven al zijn genoemd. Dat, in combinatie met stevige bezuinigingen op de uitvoeringskosten, heeft het UWV ertoe gebracht om ook intern enkele majeure verandertrajecten door te voeren: eerst vanaf 2006 de "Kanteling", met als doel om de organisatie klantgerichter te maken, en later vanaf 2012 "Redesign UWV" bij het UWV Werkbedrijf, met als doel taakstellingen te realiseren door de face-to-face dienstverlening grotendeels te vervangen door digitale dienstverlening.

Ook voor de SVB is het een periode met veel beweging geweest. Allereerst zijn er bijzonder veel wetswijzigingen doorgevoerd, waardoor de regelingen die de SVB uitvoert steeds beleidsintensiever zijn geworden. Daarnaast heeft de SVB ook behoorlijke bezuinigingen moeten verwerken. Intern heeft de SVB met het programma SVB Tien, dat van 2006-2014 liep, de dienstverlening behoorlijk hervormd: men is meer servicegericht gaan werken. De ICT-component van SVB Tien, het Multiregelingensysteem, zou de basis worden voor de digitale dienstverlening van de SVB in de toekomst. De ontwikkeling van dit systeem is echter in 2014 stopgezet.

0.3 De inrichting van het stelsel

Het huidige stelsel kan worden begrepen als een centraal geleid, verstatelijkt stelsel. De relaties tussen de minister en de uitvoeringsorganisaties, UWV (inclusief BKWI), SVB en Inlichtingenbureau (IB), zijn helder. Gemeenten zijn op ambigue wijze betrokken; Suwi regelt met name dat zij dienen samen te werken met de andere ketenpartners. In dit verstatelijkte stelsel staat de uitvoering op enige afstand van het beleid, en wordt daardoor op zakelijke wijze aangestuurd (zie het volgende hoofdstuk). De taakverdeling tussen SVB en het UWV is op hoofdlijn helder: SVB voert de volksverzekeringen[5] uit, en het UWV de werknemersverzekeringen. Dit betekent ook dat het UWV van oudsher de meer beleidsintensieve regelingen uitvoert, terwijl de SVB voornamelijk regelingen uitvoert die gepaard gaan met een grote mate van voorspelbaarheid.[6]

In de periode 2007-2014 hebben zich in de structuur van het stelsel twee wijzigingen voorgedaan. Ten eerste zijn het UWV en het CWI gefuseerd, waarmee de keten werk & inkomen "korter" is geworden. Daar waar intake en bemiddeling (uitgevoerd door CWI) tot 2009 waren losgekoppeld van de uitkeringsverstrekking en re-integratie (uitgevoerd door UWV), viel het nu onder één organisatie. Ten tweede is de RWI in 2012 opgeheven. Hiermee is een advies- en informatiefunctie in het stelsel weggevallen; daarnaast betekent het een verder terugdringen van de invloed van sociale partners op het uitvoeringsstelsel van werknemersverzekeringen.

Al met al staat er een stelsel waarbij de verschillende verantwoordelijkheden helder zijn belegd. Het verstatelijkte en gecentraliseerde karakter van het huidige stelsel draagt bij aan een rechtmatige uitvoering waarbij waarden als efficiëntie,

[5] De SVB voert ook regelingen uit die geen volksverzekering zijn, zoals bijvoorbeeld de AIO.
[6] Met de AIO en de PGB, en bij de aanpassingen in andere wetten waardoor die beleidsintensiever worden, komt daar bij de SVB wel langzaamaan verandering in.

rechtsgelijkheid en beheersbaarheid dominant zijn. De doelstelling werk boven uitkering komt echter minder goed tot zijn recht. Het statelijke karakter van het huidige stelsel is in mindere mate geschikt om vorm te geven aan *een activerend participatieregime*. Dit participatieregime wordt grotendeels vormgegeven in het – gedecentraliseerde – sociaal domein. In dit sociaal domein zijn waarden als integraliteit, maatwerk en responsiviteit dominant. De mate van aansluiting van de twee domeinen bepaalt de bijdrage die het Suwi-stelsel kan leveren aan de werking van de arbeidsmarkt.

In de inrichting van het huidige stelsel zijn nog drie aandachtspunten te benoemen waarop het stelsel mogelijk nog *binnen zijn eigen logica* kan worden verbeterd. In de beschouwing (paragraaf 0.6 en hoofdstuk 6) zullen we enkele dilemma's schetsen die *de logica van het stelsel zelf* bevragen.

1. *Het BKWI is onduidelijk opgehangen in het huidige stelsel.*
   Formeel is het BKWI onderdeel van UWV. Daarnaast heeft het een eigenstandige budgettoewijzing door de minister, en wordt het inhoudelijk aangestuurd door het "opdrachtgeversberaad", waarin UWV, SVB en gemeenten samenkomen. De vele "touwtjes" waarmee het BKWI daarmee is opgehangen maken dat de informatieverstrekking in het gedrang komt, zoals ook de Inspectie signaleert.
2. *Dient de zbo-status van UWV en SVB gehandhaafd te worden?*
   Onderzoek uit 2013 laat zien dat er geen *fundamentele* redenen zijn om UWV en SVB als zbo te handhaven in plaats van ze bijvoorbeeld om te vormen tot agentschappen. Er zijn echter wel *praktische* overwegingen, waarvan de belangrijkste is om de uitvoering (gevalsbehandeling) op enige afstand van de politiek te laten plaatsvinden.
3. *Dienen UWV en SVB te worden samengevoegd?*
   Met het vertrek van sociale partners uit de aansturing van de werknemersverzekeringen is er geen duidelijke structuurreden aan te wijzen waarom SVB en UWV zelfstandig zouden moeten blijven. Mede gezien een recente geschiedenis van veel en ingrijpende wijzigingen en de onduidelijke baten van samenvoeging ligt het echter niet voor de hand om nu naar een fusie te streven.

0.4 De aansturing van het stelsel

De sturing binnen het Suwi-stelsel kenmerkt zich door een hybride zakelijkheid. Aan de ene kant staat de *sturingsfilosofie*. De kern daarvan is dat de uitvoering – die hoofdzakelijk voor rekening komt van de zbo's – op afstand staat van het beleid – dat bij de minister is belegd. De sturing van de zbo's dient "op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen" te geschieden.[7] In de sturingsvisie wordt door de minister *richting en ruimte* geboden aan, en *rekenschap en resultaat* gevraagd van de zbo's. Prestatie-indicatoren zijn een belangrijk middel om de resultaten in kaart te brengen en als basis te dienen voor verantwoording. Aan de andere kant staat echter de *realiteit van de sturing*, die minder zakelijk is dan de terminologie doet vermoeden: echte zakelijke afrekening is moeilijk door een gebrek aan reële alternatieven en de afstand tussen beleid en uitvoering is kleiner dan de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisaties doet vermoeden. Uiteindelijk is de minister verantwoordelijk voor het gehele stelsel, inclusief de uitvoering binnen dat stelsel, en is de interactie tussen Tweede Kamer en minister ook bepalend voor de aard van de sturing in de praktijk – ongeacht de sturingsfilosofie.

---

[7] Daarmee is de minister uiteindelijk als stelselverantwoordelijke ook verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat de uitvoering op afstand staat betekent niet dat de minister niet uiteindelijk verantwoordelijk is.

Binnen deze hybride zakelijkheid dient een open gesprek over de kwaliteit van de uitvoering tot stand te komen tussen departement en zbo's. In de afgelopen periode is dit niet in voldoende mate gelukt. Inhoudelijk gezien heeft het gesprek zich vooral toegespitst op verandertrajecten (ingegeven door wetswijzigingen of bezuinigingen) en incidenten, en is het gesprek in mindere mate over de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de Suwi-doelen gevoerd. Er is in de afgelopen periode dus vooral gestuurd op budgetten en wetswijzigingen, en minder op doelbereik.

De relatie tussen Minister en zbo's heeft rond 2011 kritiek te verduren gekregen. De partijen zaten, zo luidde het oordeel van de onafhankelijke onderzoekscommissie (Commissie Kist), in "een wurgende omhelzing". Naar aanleiding van die kritiek zijn er enkele veranderingen ingezet, waarvan het strakker onderscheiden van de rol van opdrachtgever en die van eigenaar binnen het departement de belangrijkste was. Deze twee rollen vertegenwoordigen verschillende waarden, waarbij de opdrachtgever effectieve en efficiënte uitvoering van wetten beoogt en de eigenaar de robuustheid van de organisatie en de klassieke rechtstatelijke waarden in de uitvoering op langere termijn bewaakt.

De betrokken partijen zijn tevreden over deze ontwikkeling en geven aan dat de sturingsrelatie als gevolg daarvan helderder en effectiever is geworden. De omhelzing tussen minister en zbo's is niet minder innig geworden, maar wordt wel als minder wurgend ervaren. Duidelijk is echter ook dat de ontwikkeling nog voortgezet dient te worden, zoals ook blijkt uit het huidige herijkingsproces van de sturingsrelatie tussen zbo's en departement. Het is daarbij de vraag of de balans tussen de eigenaar en de opdrachtgever al een goed evenwicht heeft gevonden. Ook de rol van de politiek hierin is belangrijk: de opdrachtgever vertegenwoordigt doorgaans politieke wensen, terwijl de eigenaar lange termijnbelangen in het vizier moet houden. Uiteindelijk is het aan de politiek om ook deze belangen een plek te geven in de overwegingen. De sturing op budgetten, wetswijzigingen en incidenten is in belangrijke mate gedreven geweest door de politiek. Het gevolg is een beheerste en efficiënte uitvoering, waarbij de zbo's aan veerkracht en robuustheid hebben ingeboet. De rol van de eigenaar zal daarom in de komende jaren waarschijnlijk nog belangrijker worden dan ze al was.

Al met al is te concluderen dat de sturingsrelatie in de afgelopen periode, in de ervaring van de betrokken partijen, aanmerkelijk is verbeterd. De inhoud van de sturing – sturing op wijzigingen, bezuinigingen en "dossiers" – heeft bovendien bijgedragen aan een uitvoering die met minder budget tegenwoordig meer burgers bedient. De sturing heeft daarmee bijgedragen aan een efficiënte en rechtmatige uitvoering. Aan de andere kant hebben de uitvoeringsorganisaties in de afgelopen periode door de vele bezuinigingen en wetswijzigingen aan weerbaarheid en robuustheid ingeboet, en is er in de aansturing weinig aandacht geweest voor de kwaliteit van de uitvoering. De sturing heeft in mindere mate bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen werk boven inkomen en klantgerichtheid.

Binnen de logica van het Suwi-stelsel zijn er nog drie aandachtspunten die mogelijk kunnen leiden tot verbetering van de huidige aansturing van het stelsel.

1. *De interpretatie en het gebruik van de "norm" op de prestatie-indicatoren is niet eenduidig.*
   Prestatie-indicatoren zijn een belangrijk sturingsinstrument van het departement in de relatie met de zbo's. Voor deze indicatoren wordt doorgaans een "norm" gesteld die behaald dient te worden. In de afgelopen

periode is er onvoldoende overeenstemming geweest over de interpretatie en het gebruik van de norm: het departement is geneigd de norm als een "streefniveau" te zien, terwijl de zbo's ze als "hygiënefactoren" zien. In de ene visie zijn ze *normatief*, in de andere realistisch en haalbaar. Uiteindelijk is het niet zozeer belangrijk welke visie wordt omarmd, maar wel dat beide partijen dezelfde visie delen en de norm gebruiken zoals passend is bij deze visie.

2. *Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering wordt onvoldoende gevoerd.* In de sturingsrelatie hebben de afgelopen tijd de veranderprocessen, bezuinigingen en incidenten centraal gestaan. Er is daardoor relatief weinig aandacht besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de reguliere uitvoering. Het gebruik van de prestatie-indicatoren heeft in de afgelopen periode het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering niet bevorderd; een slimmer gebruik van de indicatoren zou een dergelijk gesprek in de toekomst kunnen voeden.
3. *De theoretische voordelen van een zakelijke aansturing worden niet behaald.* De zakelijkheid die in theorie in de sturingsrelatie is aangebracht kan in de praktijk moeizaam te gelde worden gemaakt. Dat komt enerzijds doordat afrekening nooit plaats kan vinden door gebrek aan reële alternatieven en anderzijds doordat van echte afstand tussen beleid en uitvoering geen sprake is. Dat betekent dat de theoretische voordelen van het huidige stelsel – efficiëntie door prestatieafspraken en effectiviteit door ruimte voor de uitvoering – nooit volledig behaald kunnen worden. Dit is geen knelpunt, maar wel een realiteit die onder ogen gezien dient te worden.

0.5 Uitvoering en doelbereik binnen het stelsel

Wat het doelbereik van het stelsel in de afgelopen periode betreft, ontstaat een gemengd beeld. Op het gebied van *rechtmatigheid* kan overtuigend worden beargumenteerd dat de doelen zijn bereikt. De prestatie-indicatoren bevatten betrouwbare informatie om dit oordeel te staven, en de prestaties zijn overwegend zeer hoog en zijn in de afgelopen periode (2007-2015) verder gestegen.

De prestaties op het gebied van *klantgerichtheid* zijn moeilijker te duiden. Dat komt enerzijds omdat niet geheel duidelijk is wat klantgerichtheid omvat – gaat het om een proces waarbij de klant in plaats van de organisatie centraal staat, zoals in de Memorie van Toelichting uit 2001 omschreven, of gaat het om klanttevredenheid, zoals het in de prestatie-indicatoren wordt geoperationaliseerd? – en anderzijds omdat er verschillende ontwikkelingen te zien zijn. Enerzijds lijkt de klantgerichtheid toegenomen: er is bijvoorbeeld meer aandacht voor de wensen van werkgevers, en zowel UWV als SVB hebben belangrijke reorganisaties doorgevoerd om werkprocessen meer klantgericht te maken. Er is in de afgelopen periode echter ook kritiek geweest op de klantgerichtheid van het UWV, bijvoorbeeld door de Ombudsman. Deze kritiek is gebruikt om verbeteringen door te voeren in de werkprocessen. Al met al ontstaat een beeld van een stelsel waarin de klantgerichtheid in de afgelopen periode is toegenomen, hoewel deze in de laatste paar jaren ook weer onder druk staat als gevolg van de bezuinigingen.

De doelstelling *werk boven uitkering* is in de afgelopen periode minder goed uit de verf gekomen. Daarbij passen drie opmerkingen ter onderbouwing. Ten eerste stellen de prestatie-indicatoren ons niet in staat om een oordeel over het doelbereik te geven, omdat de realisaties op de indicatoren voor een aanzienlijk gedeelte onafhankelijk van de uitvoering tot stand komen. Ten tweede hebben we gezien dat het UWV in de afgelopen periode geleidelijk steeds minder middelen tot zijn

beschikking heeft gekregen om invulling te geven aan deze doelstelling: re-integratiebudgetten zijn gekort of afgeschaft en bemiddelingsbudgetten eveneens. Ten derde valt op dat de nadruk bij zowel departement (in de sturing) als bij UWV (in de uitvoering) ligt op de activerende werking van het stelsel *in enge zin*. Dat wil zeggen, er wordt vooral gekeken naar het realiseren van uitstroom uit de uitkering waarbij targets centraal staan. Daarbij blijft onduidelijk wat dit bijdraagt aan de werking van de arbeidsmarkt en aan de arbeidsparticipatie *in brede zin*, waarbij er door activering daadwerkelijk een duurzame bijdrage aan het functioneren van de arbeidsmarkt wordt geleverd.

Ook over het bereik van de laatste doelstelling, *doelmatigheid*, is het moeilijk een oordeel te vellen. Dat heeft er vooral mee te maken dat doelmatigheid geen inhoudelijke invulling krijgt: er wordt vooral gekeken naar de omvang van de uitvoeringskosten, en niet naar de effecten van de (veranderingen in) uitvoeringskosten op de geleverde prestaties. Duidelijk is wel dat de uitvoeringskosten in de afgelopen jaren als gevolg van forse bezuinigingen in grote lijnen stabiel zijn gebleven bij een sterk stijgende werklast en een natuurlijk oplopend prijs- en loonpeil. Kortom: er is veel extra werk verzet tegen over het geheel genomen licht dalende kosten. Dat duidt op een doelmatigheidswinst. Aan de andere kant kan worden beargumenteerd dat deze bezuinigingen hebben geleid tot een verminderd presteren van het stelsel op het gebied van activering (werk boven uitkering), en een enigszins verminderde klantgerichtheid. Op de rechtmatigheid hebben de bezuinigingen geen negatief effect gehad. Sterker nog, waarschijnlijk heeft de verdergaande automatisering, ingegeven door de bezuinigingen, bijgedragen aan een hogere rechtmatigheid over de gehele linie.

In de afgelopen periode hebben de vele wets-, beleids- en stelselwijzigingen in combinatie met de bezuinigingen op de uitvoeringskosten veel gevraagd van de verandercapaciteit van de uitvoeringsorganisaties. De economische crisis heeft geleid tot een sterke toename van de werkloosheid en daardoor voor meer werk voor het UWV. Bij de SVB heeft de vergrijzing geleid tot een sterk toenemend bestand aan AOW-gerechtigden, waarop de beleidsmatige reactie is geweest om de AOW-leeftijd te verhogen.[8]

Mede als gevolg van de bezuinigingen is er de afgelopen jaren sterk ingezet op digitale dienstverlening – vooral bij het UWV was dit een belangrijke ontwikkeling. Deze digitalisering van de dienstverlening en van de processen heeft geleid tot organisaties waarin rechtmatigheid en beheersing goed geborgd zijn. Aanvankelijk leidde de digitalisering van de dienstverlening bij het UWV tot lagere klanttevredenheidscijfers, maar in de laatste jaren is het digitale kanaal bij het UWV verbeterd met als gevolg dat ook de klanttevredenheid weer licht stijgt. Toch is de vraag of de uitvoering nu voldoende responsief kan zijn – of het UWV nog voldoende instrumenten en middelen tot zijn beschikking heeft om werkgevers ten dienst te zijn en daadwerkelijk meer uitstroom te realiseren.

De vraag die daar uiteindelijk nog boven hangt is: welke rol is er voor het UWV bij het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt? Het gaat hier om een opvatting van de doelstelling werk boven uitkering in brede zin, zoals in eerste instantie ook met de Wet Suwi is beoogd. Deze doelstelling vraagt dat er behalve het realiseren van uitstroom en beperken van instroom op de korte termijn ("de kortste weg naar werk"), ook wordt gezocht naar intelligente manieren om daadwerkelijk de werking van de

[8] Inclusief de invoering van overgangsmaatregelen.

arbeidsmarkt te bevorderen, en daarmee bij te dragen aan de arbeidsparticipatie op de langere termijn. Deze bredere opvatting van de doelstelling werk boven uitkering krijgt momenteel weinig aandacht.

Er zijn tot slot nog drie aandachtspunten te benoemen die kunnen bijdragen aan een verbetering van de huidige uitvoering binnen het stelsel.

1. *De doelen zijn niet in alle gevallen goed geoperationaliseerd.*
   Van de vier doelen die centraal staan in het Suwi-stelsel zijn er drie niet eenduidig geoperationaliseerd. (1) *Klantgerichtheid* wordt over het algemeen geoperationaliseerd als klanttevredenheid; (2) Bij *werk boven uitkering* is onduidelijk of een brede visie op activering (een bijdrage leveren aan de werking van de arbeidsmarkt en het bevorderen van arbeidsparticipatie, zoals de wet uiteindelijk beoogt) of een smalle visie (bevorderen van uitstroom uit de uitkering en beperken van instroom, zoals in de praktijk vaak centraal staat) wordt gehanteerd; (3) *doelmatigheid* krijgt geen inhoudelijk invulling (afweging tussen input en outcome), maar wordt ingevuld door alleen naar het budget (input) te kijken. (4) Alleen wat betreft het doel *rechtmatigheid* bestaat geen discussie: dat wordt opgevat als juiste en tijdige uitkeringsverstrekking.
2. *De prestatie-indicatoren geven geen scherp beeld van de prestaties.*
   Op basis van de prestatie-indicatoren zijn, behalve wat betreft rechtmatigheid, geen scherpe conclusies te trekken over het doelbereik van het stelsel. Om de prestatie-indicatoren daadwerkelijk de zeggingskracht te geven over de kwaliteit van de uitvoering en het doelbereik die eraan wordt toegekend dient te worden gewerkt aan hun validiteit. Met name de indicatoren op het gebied van werk boven uitkering behoeven verbetering. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de doelstelling zelf niet binnen de isolatie van het Suwi-stelsel behaald kan worden: voor het daadwerkelijk realiseren van *werk boven uitkering* is men ten minimale afhankelijk van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand om prestatie-indicatoren voor dat doel meer op "outputniveau" te stellen.
3. *Er is onvoldoende aandacht voor de wisselwerking tussen de kleine en de grote geldstroom.*
   De grote geldstroom (uitkeringslasten) en de kleine geldstroom (uitvoeringskosten) zijn vrij strak gescheiden. In de afgelopen jaren is er behoorlijk bezuinigd op de kleine geldstroom – de uitvoeringskosten. Daarbij is niet altijd voldoende oog geweest voor het mogelijke effect op de grote geldstroom. Het bredere punt hierbij is dat momenteel de vraag serieus gesteld kan worden of het UWV nog voldoende instrumenten tot zijn beschikking heeft om invulling te geven aan de doelstelling werk boven uitkering. De komende jaren zou er meer ruimte kunnen worden gecreëerd om te experimenteren met activering en arbeidstoeleiding, waarbij niet louter de "kortste weg uit de uitkering" moet worden beoogd, maar de bijdrage aan de arbeidsmarkt in brede zin. Hiertoe zou de scheiding tussen grote en kleine geldstroom versoepeld kunnen worden.

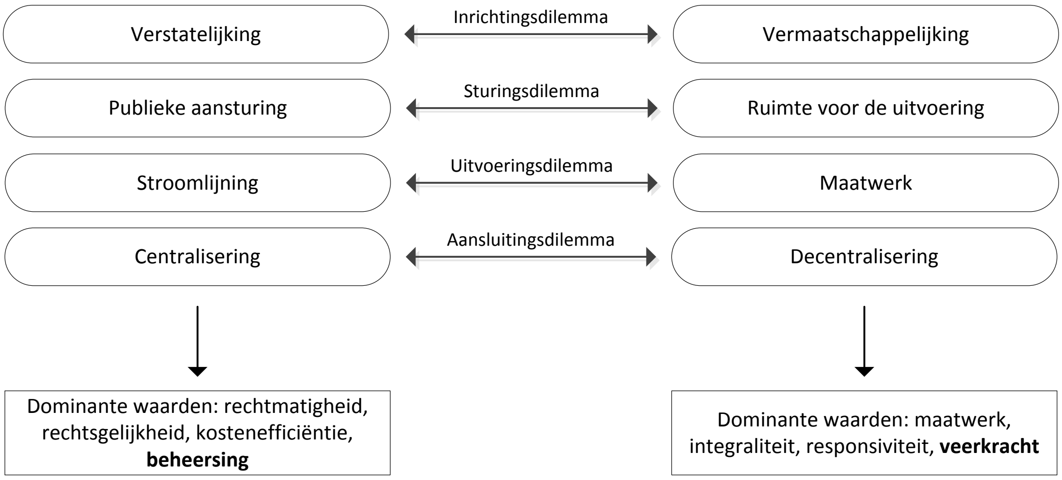
0.6 Beschouwing

Op hoofdlijnen luidt de conclusie van dit rapport dat in de afgelopen jaren een logica is gerealiseerd die in grote lijnen functioneert zoals met de Wet Suwi werd beoogd. Het stelsel is tot wasdom gekomen en functioneert bevredigend in termen van tijdige en rechtmatige uitkeringsverstrekking. Het heeft bovendien oog voor het belang van kostenbeheersing.

Deze logica valt op onderdelen nog verder te verbeteren. Daartoe hebben we negen *aandachtspunten* benoemd. In dit rapport werken we daarnaast ook vier *dilemma's* uit die de logica van het stelsel zelf bevragen. De dilemma's, die in het schema hieronder worden samengevat, laten de keerzijdes zien van de keuzes die zijn gemaakt in de inrichting van het stelsel. In het huidige stelsel ligt de nadruk bij alle dilemma's op het linker alternatief:

- het stelsel is sterk verstatelijkt met een beperkte rol voor andere maatschappelijke actoren,
- er is sprake van een sterke publieke aansturing met beperkte autonomie voor de uitvoering,
- in de uitvoering is sprake van stroomlijning en is weinig ruimte voor maatwerk door de professional.
- het stelsel is sterk gecentraliseerd en dient aansluiting te zoeken bij een gedecentraliseerd sociaal domein.

figuur 0.1 - Dilemma's van de huidige logica van het stelsel



De situering van het huidige stelsel op deze vier schalen maakt eens te meer duidelijk welke waarden in de afgelopen periode dominant zijn geweest. Verstatelijking, publieke aansturing, stroomlijning en centralisering hebben allen bijgedragen aan een stelsel waarin rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en kostenefficiëntie voorop staan, kortweg beheersing. Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich waarden als het leveren van maatwerk, integraal werken en responsiviteit, kortweg veerkracht. Deze waarden komen in het huidige uitvoeringsstelsel minder goed tot hun recht.

Uiteindelijk komt het erop neer dat het momenteel de vraag is of het stelsel er wel in slaagt om voldoende activerend te zijn, en sterker, of het er in de huidige configuratie wel in *kan* slagen. De huidige stelsellogica draagt in hoge mate bij aan een effectief en efficiënt *uitkeringsregime*. Deze logica is echter minder geschikt om een effectief *participatieregime* vorm te geven. De opgave voor de komende tijd zal daarom zijn om de kracht van het huidige *beheerste* uitkeringsregime te behouden en die aan te vullen met een meer *veerkrachtig* regime gericht op participatie. Daarbij ligt het voor de hand om een dergelijk proces niet met aan de tekentafel ontworpen blauwdrukken te ordenen, maar ruimte te maken om 'van onderaf', op experimentele wijze, naar *best practices* te zoeken voor een breed en maatschappelijk participatieregime.

DEEL B: EVALUATIE

Zoals in de inleiding van deze samenvatting al vermeld is, is in meer detail onderzocht wat de effecten waren van twee wijzigingen die in 2012 zijn doorgevoerd, en naar de toepassing van de Wet eenmalige gegevensuitvraag. We presenteren de resultaten van deze drie deelonderzoeken hieronder op hoofdlijnen. In hoofdstuk8, 9 en 10 zijn uitgebreidere samenvattingen te vinden.

0.7 Regionale samenwerking

De hoofdvraag van het deelonderzoek naar regionale samenwerking luidt als volgt:
In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

Samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid heeft een lange historie. In de periode vanaf 2012 is die samenwerking minder intensief en minder omvattend, hoewel er wel impulsen zijn zoals het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Sinds 2012 zijn in de regio's overlegstructuren gerealiseerd en is arbeidsmarktbeleid tot stand gekomen, maar is minder sprake van een duidelijke arbeidsmarktagenda. In de meeste regio's blijft de daadwerkelijke uitvoering van het arbeidsmarktbeleid achter. Het regionale beleid is niet altijd gebaseerd op een integrale arbeidsmarktanalyse.

Er is een grote verscheidenheid aan samenwerkingsvormen binnen de regionale werkgeversdienstverlening zichtbaar. De samenwerking tussen UWV en gemeenten op dit vlak varieert van geen/nauwelijks samenwerking enerzijds tot geïntegreerde dienstverlening anderzijds. Het is onduidelijk of dit ook de effectiviteit van de werkgeversdienstverlening beïnvloedt. Er valt winst te behalen ten aanzien van de herkenbaarheid van de werkgeversdienstverlening, de visie op de werkgeversdienstverlening en de samenwerking tussen gemeenten en UWV bij de uitstroom van uitkeringsgerechtigden. De samenwerking – met name bij de werkgeversdienstverlening - wordt bemoeilijkt door de concurrentie tussen gemeenten (WWB) en UWV (WW) bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Beide partijen hebben belang bij de uitstroom van de eigen populatie, waarbij WW-gerechtigden relatief meer kans hebben op werk dan WWB-ers.

Slechts ten dele is er samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van de registratie van uitkeringsgerechtigden en vacatures in één systeem. Op de applicaties van UWV voor registratie en matching van uitkeringsgerechtigden en vacatures kunnen gemeenten aansluiten via de UWV-portal. Hoewel bijna driekwart van de gemeenten is aangesloten (71%) blijft het daadwerkelijke gebruik van de applicaties daarbij achter. Wij schatten dat ongeveer een derde van de gemeenten daadwerkelijk gebruik maakt van de applicaties van UWV. Redenen voor het niet gebruiken van het systeem door gemeenten zijn veelal kostenaspecten en technische problematiek. Dat betekent dat per eind 2014 van een nationaal transparant systeem geen sprake is.

Het onderzoek laat zien dat in regio's waar het werken in één systeem ver is doorgevoerd de samenwerking goed verloopt en betrokkenen tevreden zijn over de bereikte resultaten. Aan de andere kant van het spectrum zijn er regio's waar in het geheel niet integraal wordt gewerkt en ook daar is sprake van tevredenheid over de

samenwerking en de bereikte resultaten. Het probleem zit meer in de middengroep waar gemeenten en UWV nog zoeken naar de juiste vorm van samenwerking bij de werkgeversdienstverlening. Hier is sprake van een hybride vorm van dienstverlening die nog in ontwikkeling is, met de daaraan gekoppelde hoge transactiekosten en onduidelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden.

Door verschillende externe factoren is de samenwerking tussen gemeenten en UWV nog niet op het niveau van vóór 2012. De wijziging van de Wet SUWI per 2012 heeft een substantiële negatieve invloed gehad op de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Dit geldt voor alle onderdelen van de wetswijziging: het terugbrengen van het aantal vestigingen van UWV van 98 tot 30, de als gevolg daarvan noodzakelijke omslag van geïntegreerde naar complementaire dienstverlening, de overschakeling op elektronische dienstverlening en het afschaffen van het re-integratiebudget WW. Hierbij dient in acht te worden genomen dat deze onderdelen van de wetswijziging zijn ingegeven door de bezuinigingsdoelstelling. Het één (de wetswijziging) en het ander (de bezuinigingen) zijn daarom moeilijk van elkaar te onderscheiden.

In de onderzoeksperiode 2012-2014 is sprake van een heroriëntatie door partijen op de regionale samenwerking. De wijzigingen van de Wet SUWI per 2012, die samenhangen met de bezuinigingen bij UWV, hebben een negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking. In de eerste periode direct na de wetswijziging in 2012 is sprake geweest van een verwijdering, mede als gevolg van teleurstellingen bij partijen over hun teniet gedane inspanningen en investeringen in de samenwerking in de daaraan voorafgaande periode. In de regio's is in de periode 2012-2014 een proces op gang gekomen waarin gezocht werd naar een nieuwe basis voor regionale samenwerking. In de enkele regio's is dit proces direct in 2012 begonnen, in andere regio's pas later. Vooral de aangekondigde Wet Werken naar Vermogen en vervolgens de aangekondigde Participatiewet hebben een positieve invloed op dat proces gehad. Per einde 2014 is het niveau van de samenwerking nog niet op het niveau van vóór de wetswijziging, maar duidelijk is dat de samenwerking zich positief ontwikkelt.

0.8 Digitale dienstverlening

Consequentie van afspraken die voortvloeiden uit het regeerakkoord Rutte I (2010) is dat het WERKbedrijf de financiële taakstelling kreeg om per 2015 € 155 miljoen te besparen op uitvoeringskosten. Deze politieke besluitvorming leidde tot Wijziging van de Wet SUWI in 2012. Eén van de kernen van deze wetswijziging was dat UWV sterk zou inzetten op versnelde doorontwikkeling van de digitale dienstverlening, die al in 2010 was ingezet, aan werkzoekenden. UWV heeft hieraan invulling gegeven met het programmaplan Redesign.

De digitale dienstverlening aan WW'ers is vanaf 2012 sterk en versneld doorontwikkeld. In 2011 bestond de online dienstverlening uit een basisversie van de Werkmap, en was het mogelijk om vacatures te zoeken op werk.nl. Tussen 2012 en 2015 zijn de functionaliteiten van de Werkmap uitgebreid. Ook het aantal digitale ondersteuningsmiddelen is in de periode 2012-2015 flink uitgebreid: tijdens deze periode introduceerde UWV onder andere diverse (interactieve) online trainingen, video's en testen. De kwaliteit van en het aantal diagnose-instrumenten dat UWV digitaal aanbiedt is toegenomen,[9] en er is vorm gegeven aan de digitale handhaving. Het versturen van verantwoordingsberichten wanneer een WW'er zijn sollicitatieplicht onvoldoende nakomt, vindt nog niet volledig automatisch plaats. Het automatisch

[9] Met behulp van diagnose-instrumenten geeft UWV een werknemer inzicht in zijn kansen op de arbeidsmarkt.

versturen van verantwoordingsberichten wordt wel getest door UWV en wordt landelijk uitgerold indien de ervaringen met deze pilot positief zijn.

Ongeveer 23 procent van de WW'ers heeft moeite met het gebruik van de digitale dienstverlening van UWV. Ongeveer 9 procent is niet-digivaardig en mag alle communicatie met UWV op papier doen. De overige 14 procent is beperkt digivaardig en heeft hulp nodig bij het gebruik van de digitale dienstverlening.

De klanttevredenheid van werkzoekenden over de totale dienstverlening van UWV WERKbedrijf (zowel face-to-face als digitaal) neemt tussen 2010 en 2012 af, om zich vervolgens in 2013 en 2014 weer gedeeltelijk te herstellen. De initiële daling van de klanttevredenheid is onder meer te verklaren door (a) de afbouw van het aantal persoonlijke contactmomenten met UWV en (b) een gewenningsproces.
Het gedeeltelijke herstel in 2013-2014 is onder meer toe te schrijven aan (a) een stijging van het aantal persoonlijke contactmomenten vanaf 2013, (b) de sinds 2012 stijgende tevredenheid over verschillende onderdelen binnen de digitale en persoonlijke dienstverlening van UWV en (c) het gewenningsproces dat van voorbijgaande aard is. Klanten geven gemiddeld minder hoge rapportcijfers voor onderdelen van de e-dienstverlening dan voor persoonlijke dienstverlening (het contact met de adviseur werk), waardoor de klanttevredenheid in 2014 nog iets lager is dan in 2010.

De klanttevredenheid van werkgevers over werk.nl stijgt sinds eind 2012, terwijl de tevredenheid van werkgevers over de totale dienstverlening van UWV gelijk blijft. Vooral de tevredenheid over de informatie op werk.nl en het zoeken naar kandidaten voor vacatures op werk.nl laat sinds eind 2012 een stijgende lijn zien.

Intensieve dienstverlening van UWV in de periode 2012-2013 leidt tot meer uitstroom naar werk dan alleen e-dienstverlening en een groepsgesprek in de 4^{e} maand WW. Het verschil in baankans bedraagt 2,4 procentpunt na 12 maanden WW. Daarmee zijn deze contactmomenten ongeveer even effectief of zelfs effectiever dan de re-integratietrajecten die tot 2012 voor WW'ers werden ingekocht. De intensieve dienstverlening van UWV bestond in de periode 2012-2013 uit herhaaldelijk persoonlijk contact met de adviseur werk in de vorm van persoonlijke gesprekken in de 4^{e}, 7^{e}, 10^{e} maand WW. Daarnaast kreeg een deel van de WW'ers in de intensieve dienstverlening een passend werkaanbod inclusief persoonlijk gesprek in de 12^{e} maand WW, competentietesten en/of workshops aangeboden. Vanwege de lage prijs per gesprek (€ 65) in combinatie met de gemiddelde effectiviteit zijn deze persoonlijke contactmomenten – in aanvulling op digitale dienstverlening – naar verwachting ook kosteneffectief. Gesprekken met de adviseur werk zijn daarbij extra effectief voor jongeren tussen 18 en 27 jaar. Of de persoonlijke dienstverlening plaatsvindt in de vorm van een individueel gesprek, een groepsgesprek, of telefonisch maakt voor de kans op een baan niet veel uit.

Er is geen onderzoek gedaan naar het effect van *alleen* e-dienstverlening op de baankans van WW'ers. Wel blijkt uit de internationale literatuur dat het zoeken naar werk via het Internet de kans op een baan verhoogt. Of de omschakeling van intensieve face-to-face bemiddeling naar meer digitale dienstverlening heeft geleid tot een lagere kans op een baan voor WW'ers, is niet bekend omdat geen onderzoek beschikbaar is naar de vervanging van persoonlijke dienstverlening door digitale dienstverlening.

0.9 Eenmalige gegevensuitvraag

Vanuit het oogpunt van optimale dienstverlening aan de burger bepaalt de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) dat UWV, SVB en gemeenten (de ketenpartners), gegevens die zijn opgenomen in Bijlage II bij de Regeling SUWI (hierna: Bijlage II), niet bij de klant uitvragen. In plaats daarvan verkrijgen de ketenpartners de gegevens via gezamenlijke elektronische voorzieningen uit (basis)registraties. De ketenpartners dragen gezamenlijk zorg voor de instandhouding van deze gezamenlijke elektronische voorzieningen waarmee zij elkaar gegevens verstrekken of inzage bieden in elkaars gegevens.

Het onderzoek laat zien dat UWV en SVB de gegevens opgenomen in Bijlage II nagenoeg niet meer uitvragen bij de klant. Bij UWV is eenmalige uitvraag goed verankerd in de digitale aanvraagprocessen. De verankering is minder in de papieren processen. Omdat 95% van de aanvragen digitaal verloopt, is toch vrijwel altijd sprake van aanvraag conform de WEU. Bij SVB is eenmalige gegevensuitvraag verankerd in de digitale en (grotendeels in de) papieren aanvraagprocessen. Aanvragen verlopen dus nagenoeg altijd conform de WEU.

Wat betreft de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD-en) is het beeld minder eenduidig. Ongeveer de helft van de GSD-en maakt gebruik van het e-WWB-formulier op werk.nl.[10] In deze GSD-en verloopt de aanvraag voor klanten die digitaal een aanvraag indienen overeenkomstig de WEU. Bij de papieren aanvraag is eenmalige gegevensuitvraag bij GSD-en niet altijd verankerd in de werkprocessen waardoor eenmalige uitvraag niet gegarandeerd is.[11] GSD-en geven de volgende redenen voor het niet gebruiken van het e-WWB-formulier:

- Het e-WWB-formulier bevat niet alle gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van de uitkeringsaanvraag
- Geautomatiseerd inlezen van het e-WWB-formulier is niet bij alle gemeenten mogelijk.

Of er sprake is van eenmalige gegevensuitvraag hangt dus samen met het gebruik van digitale aanmeldingsformulieren. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een digitaal aanmeldingsformulier worden de gegevens opgenomen in Bijlage II vooringevuld op het formulier. De belangrijkste belemmeringen die het eenmalig vragen van gegevens aan de burger in de weg staan zitten daarmee in de redenen die partijen hebben om geen gebruik te maken van digitale aanmeldingsformulieren.

De WEU heeft ook invloed op de zogenaamde "inlichtingenplicht": de plicht die burgers hebben om op verzoek of uit eigen beweging relevante informatie aan de uitvoeringsorganisaties te verstrekken. In het kader van de WEU kunnen namelijk gegevens worden uitgezonderd van deze inlichtingenplicht. Over het algemeen zijn de ketenpartners het eens over de condities waaronder gegevens kunnen worden uitgezonderd:

- Actualiteit: De gegevens zijn snel beschikbaar voor de keten via (basis)registraties
- Beschikbaarheid: De gegevens van de klant zijn opgenomen in de (basis)registratie waartoe de ketenpartners (via Suwinet) toegang hebben (beschikbaarheid).

SVB ziet het gebrek aan actualiteit van inkomensgegevens in mindere mate als beperkende conditie voor het uitzonderen van deze gegevens van de inlichtingenplicht

[10] Waaronder de G4 gemeenten, die relatief veel WWB-aanvragen verwerken.
[11] Het is, in het kader van voorliggende evaluatie niet mogelijk om een betrouwbare schatting te geven van het percentage WWB-aanvragen waarbij de WEU niet volledig wordt toegepast.

dan UWV en gemeenten. Dit tekent zich ook af in de werkwijzen die de ketenpartners in de praktijk hanteren. SVB haalt de inkomensgegevens uit de Polisadministratie en vraagt ze niet op bij de klant. UWV en gemeenten vragen de inkomensgegevens uit bij de klant en controleren deze aan de hand van de Polisadministratie, nadat de relevante gegevens in deze administratie beschikbaar zijn gekomen.

Volgens SVB wordt in voldoende mate voldaan aan bovengenoemde condities om de gegevens opgenomen in Bijlage II voor de door haar uitgevoerde materiewetten uit te zonderen van de inlichtingenplicht. Ook geeft SVB aan dat de actualiteit van de inkomensgegevens uit de Polisadministratie verbetering behoeft. SVB sluit echter niet uit dat deze gegevens van de inlichtingenplicht uitgezonderd kunnen worden. UWV en GSD-en zijn voorzichtiger. De inkomensgegevens uit de Polisadministratie zijn voor hen niet voldoende actueel waardoor deze gegevens uitgevraagd worden.

DEEL A - BELEIDSDOORLICHTING

1 Inleiding

Het huidige uitvoeringsstelsel van de sociale zekerheidswetten stamt uit 2002, toen de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Suwi) in werking trad. In het Suwi-stelsel wordt geregeld dat de volksverzekeringen worden uitgevoerd door de SVB, dat de werknemersverzekeringen worden uitgevoerd door het UWV, en dat de partijen dienen samen te werken met elkaar én met gemeenten om te komen tot een goed functionerend – lees een efficiënt, klantgericht en activerend – uitvoeringsstelsel Werk en Inkomen.

In 2006 is het Suwi-stelsel geëvalueerd, en mede naar aanleiding van die evaluatie zijn er in de afgelopen jaren aanpassingen geweest in de inrichting en aansturing van het stelsel, en in de uitvoering van de sociale zekerheid binnen dat stelsel. In beginsel diende het stelsel in 2011 opnieuw te worden geëvalueerd, maar destijds is vanwege een voorgenomen wetswijziging in 2012 besloten om de evaluatie uit te stellen tot 2015. Behalve de evaluatie van de Wet Suwi diende ook het begrotingsartikel 11, dat handelt over de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid, te worden onderworpen aan een beleidsdoorlichting. Omdat er grote inhoudelijke overlap bestaat is besloten deze twee onderzoeken gezamenlijk uit te laten voeren.

Dit huidige rapport is daarom het resultaat van zowel de evaluatie van de Wet Suwi als van de beleidsdoorlichting artikel 11. Het beoordeelt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit rapport heeft betrekking op de periode 2007-2014.[12]

1.1 Twee strengen van één vlecht: artikel 11 en Wet Suwi

Begrotingsartikel 11 en de Wet Suwi zijn als twee strengen van dezelfde vlecht. We bespreken hier kort de strengen afzonderlijk, waarna in de rest van het rapport de vlecht centraal zal staan.

1.1.1 Begrotingsartikel 11

Artikel 11 van de begroting van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaat over uitvoeringskosten. De algemene doelstelling van het artikel luidt als volgt:

> "De uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving vindt rechtmatig, efficiënt, klantgericht en daarmee doeltreffend plaats."

Verder gaat het artikel in hoofdzaak over de sturing van SZW op de uitvoeringsorganisaties. De volgende passage bevat de kern van de niet-financiële component van het begrotingsartikel:

> "De Minister van SZW stelt daartoe uitvoeringsbudget ter beschikking, maakt daarbij prestatieafspraken met UWV (inclusief BKWI), SVB, en het IB en stuurt op rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering. Hiertoe is een planning- en controlcyclus ingericht tussen de uitvoeringsorganen en het ministerie.

---

[12] Naast dit rapport zijn nog drie evaluatierapporten geschreven over (1) regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten, (2) digitale dienstverlening en (3) de wet eenmalige gegevensuitvraag. Deze rapporten beslaan de periode 2012-2014.

De Minister is verantwoordelijk voor het doen uitvoeren van de sociale zekerheidswetgeving door de uitvoeringsorganen en draagt zorg voor:

- De vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving (wet SUWI) waarbinnen de uitvoeringsorganen opereren;
- De vormgeving van het stelsel van sociale zekerheidswetten die UWV en SVB uitvoering;
- De vaststelling van de budgetten die aan UWV (incl. BKWI), SVB en IB beschikbaar worden gesteld met daarbij passende prestatieafspraken;
- De sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering door het UWV, de SVB en IB en de verantwoording daarover;
- De vaststelling van de omvang van de middelen die aan de Landelijke Cliëntenraad (LCR) beschikbaar worden gesteld."

Met andere woorden, begrotingsartikel 11 gaat over de inrichting van het stelsel van werk en inkomen en het doen uitvoeren van de sociale zekerheidswetgeving binnen dat stelsel. Daartoe stuurt de minister de uitvoeringsorganisaties aan middels het beschikbaar stellen van budgetten, het maken van prestatieafspraken en de P&C cyclus.

1.1.2 Wet Suwi en het Suwi-stelsel

De Wet Suwi organiseert de uitvoering van de sociale zekerheid. In de Memorie van toelichting worden in de kern vier taken onderscheiden op het terrein van werk en inkomen:

- Het innen van de premies voor de werknemersverzekeringen[13]
- Het verrichten van de claimbeoordeling voor toelating tot één van de uitkeringsregelingen in verband met ziekte/arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of bijstand
- Het verstrekken van de uitkeringen
- Alle activiteiten die samenhangen met het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces (preventie) en het daadwerkelijk weer toeleiden naar het arbeidsproces (re-integratie).[14]

Deze taken hangen samen met de twee doelstellingen van de sociale zekerheid: het bieden van bestaanszekerheid "aan degenen die buiten hun schuld niet of niet meer in staat zijn om door het verrichten van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien",[15] en het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Tegen deze achtergrond belegt de Wet Suwi momenteel verantwoordelijkheden bij verschillende organisaties.

- Het UWV krijgt onder de wet Suwi de verantwoordelijkheid voor de claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking van werknemersverzekeringen.[16] Sinds de samenvoeging met het CWI in 2009 heeft het UWV ook de taak om zorg te dragen voor de publieke arbeidsvoorziening, en daarmee dus voor preventie en re-integratie. In eerste instantie had het UWV ook de verantwoordelijkheid voor de premie-inning van de werknemersverzekeringen, maar deze taak is inmiddels bij de Belastingdienst belegd.

---

[13] Sinds 2006 is deze taak belegd bij de Belastingdienst.
[14] Memorie van Toelichting Wet Suwi, Kamerstuk 27588, nr.3, vergaderjaar 2000-2001, 3-4.
[15] Memorie van Toelichting Wet Suwi, Kamerstuk 27588, nr.3, vergaderjaar 2000-2001, 4.
[16] Zoals de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW) en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).

- De SVB krijgt de taak om enkele volksverzekeringen uit te voeren, waaronder de Algemene Ouderdomswet (AOW), ANW en de Algemene Kinderbijslagwet, (AKW). Daarnaast voert het sinds 2010 ook de AIO uit.
- De Landelijke Cliëntenraad krijgt de taak om met deze organisaties te overleggen en zo cliëntinspraak te organiseren.
- De Inspectie Werk en Inkomen krijgt de taak om toezicht te houden op het uitvoeringsstelsel.
- Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van enkele sociale zekerheidswetten.[17] Daarnaast krijgen ze de taak om zorg te dragen voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op basis van de Algemene Nabestaandenwet (ANW). Gemeenten leggen, anders dan UWV en SVB, verantwoording af aan hun gemeenteraad en niet aan de Minister.

Daarnaast verplicht Suwi de ketenpartners – SVB, UWV en gemeenten – om samen te werken bij de uitvoering van taken die uit de Wet Suwi en andere wetten uit het sociaal domein[18]. Het UWV en de gemeenten dienen op grond van de Wet Suwi voorts regionaal samen te werken op een aantal gebieden, zoals de benadering van werkgevers, het voeren van een regionaal arbeidsmarktbeleid, en het registreren van werkzoekenden en vacatures in één systeem.

Uit de Memorie van Toelichting volgen drie hoofddoelstellingen van de wet:
- Werk boven uitkering: daarbij gaat het om het beperken van de instroom in uitkeringen, bevorderen van re-integratie, en het bevorderen van juiste en tijdige uitkeringsverstrekking. Uiteindelijk is een activerend stelsel waarin bestaanszekerheid wordt geboden aan hen die het nodig hebben het doel.
- Klantgerichtheid: niet de organisatie zelf, maar de klant dient centraal te staan bij de dienstverlening. Cliëntparticipatie speelt hierin een belangrijke rol.
- Doelmatigheid: het stelsel zou efficiënter moeten zijn dan zijn voorgangers, onder meer door schaalvoordelen te behalen.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

Voor de onderzoek zijn twee sets aan onderzoeksvragen leidend geweest: een set specifieke vragen die door het Ministerie van SZW zijn geformuleerd, en de vragen die volgens de Regeling Periodiek Onderzoek in een beleidsdoorlichting dienen te worden beantwoord. Omwille van de leesbaarheid hebben we deze twee sets aan onderzoeksvragen gecondenseerd tot drie hoofdvragen.[19]

1. In hoeverre draagt de *inrichting* van het huidige uitvoeringsstelsel van sociale zekerheidswetgeving (het Suwi-stelsel) bij aan het bereiken van de Suwi-doelen?
2. In hoeverre draagt de *aansturing* van en binnen dat stelsel door de Minister bij aan het bereiken van de Suwi-doelen?
3. In hoeverre worden middels de *uitvoering* van de sociale zekerheidswetgeving binnen dat stelsel de Suwi-doelen bereikt?

[17] Zoals de Participatiewet (voorheen de Wet werk en bijstand) en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).
[18] In de wet worden genoemd: de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
[19] De volledige lijst met vragen staat in bijlage 1.

Op dit punt passen twee opmerkingen ter afbakening van het onderzoek. Ten eerste worden bovenstaande vragen beantwoord vanuit maatschappelijk en institutioneel perspectief, en niet vanuit het perspectief van de individuele burger die wordt geconfronteerd met het uitvoeringsstelsel. Dat betekent dat de analyse zich afspeelt op macro- en meso-niveau; het micro-niveau is niet onderzocht. Ten tweede betreft dit een onderzoek naar de *structuur* van de uitvoering. Deze structuur is, zoals hierboven al belicht, vormgegeven door de Wet Suwi. Binnen deze structuur worden *materiewetten* uitgevoerd – de wetten waar burgers rechten en plichten aan ontlenen zoals de werkloosheidswet of de algemene ouderdomswet. De ontwikkelingen en het doelbereik van deze materiewetten vormt geen zelfstandig onderwerp van dit onderzoek, maar ze kunnen wel als contextvariabele ten tonele worden gevoerd. Voor het beoordelen van de *structuur* is de ontwikkeling van de *materie*, die een huis moet kunnen vinden in die structuur, immers ook relevant.

Het geheel heeft betrekking op de periode 2007-2014, om daarmee aan te sluiten op de vorige evaluatie van de Wet Suwi, die de periode tot en met 2006 besloeg.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een uitgebreide documentstudie en een aantal interviews met betrokkenen in het Suwi-domein.

Bij de documentstudie hebben we de volgende bronnen gebruikt:

- Wet- en regelgeving, waaronder met name de Wet en Regeling Suwi, de Algemene Maatregel van Bestuur, memories van toelichting, referentiekaders, Besluiten, etc.
- De P&C cyclus van het UWV, SVB, BKWI, IB en CWI.
- Jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Inspectie SZW (tot 2011 Inspectie Werk en Inkomen)
- Overige beschikbare literatuur en onderzoeksrapporten.

Wat de interviews betreft is bij SZW gesproken met beleidsmedewerkers en de ambtelijke top. Verder is gesproken met bestuurders van SZW en UWV en met medewerkers bij UWV, SVB, IB, BKWI, Inspectie SZW, LCR, VNG en sociale partners. In totaal zijn circa 20 interviews gehouden.

De drie deelevaluaties waar dit rapport op kon bouwen betroffen evaluaties van twee wijzigingen die met de wijziging van de Wet Suwi in 2012 zijn ingevoerd – sterkere nadruk op digitale dienstverlening en een andere vorm van regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten – en een evaluatie van de Wet Eenmalige Gegevensuitvraag (WEU). Samenvattingen van deze drie rapporten zijn opgenomen in hoofdstukken 8-10 van dit rapport. De volledige set aan onderzoeksvragen voor deze deelrapporten staat in bijlage 2.

1.4 Opbouw van dit rapport

Het rapport volgt in haar structuur de hoofdvragen. In het volgende hoofdstuk – hoofdstuk 2 – wordt daartoe eerst de basis gelegd door de ontwikkelingen in het Suwi-domein te schetsen over de periode 2007-2014.

De romp van dit rapport – hoofdstuk 3 tot en met 5 – wordt gevormd door een analyse van de wijze waarop binnen Suwi de inrichting, sturing en uitvoering zijn vormgegeven en functioneren. We beschrijven steeds de feitelijke ontwikkelingen op

deze drie dimensies, om deze vervolgens nader te duiden in termen van de richting waarin het stelsel zich beweegt. Vervolgens staan we stil bij de prestaties van het stelsel, waarbij we op zoek gaan naar knelpunten en spanningen. In deze analyse maken we een onderscheid tussen twee soorten van spanningen. In de eerste plaats worden "aandachtspunten" onderscheiden die voortkomen uit ruim een decennium ervaring met de huidige Suwi-logica. De vraag hierbij is: hoe is verbetering van het huidige stelsel nog mogelijk? Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag of uitvoeringsinstanties een zbo of een Agentschap zouden moeten zijn, of om de vraag of de afstand tussen sturingsinstantie en uitvoerders wel de juiste is. In de tweede plaats onderscheiden we "dilemma's" die de toekomstbestendigheid van het huidige stelsel bevragen. Het gaat hierbij niet zozeer om het opvullen van eventuele gaten in het wegdek, alswel om de vraag of de huidige weg nog de juiste is. Zo roept de toenmalige keuze om het stelsel te 'verstatelijken' vragen op ten aanzien van de huidige, minder prominente positie van de sociale partners in het stelsel. Dergelijke dilemma's worden in het slothoofdstuk (hoofdstuk 6) beoordeeld vanuit de vraag of het stelsel nog past bij de probleemcontext zoals die zich vandaag de dag aftekent op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid, alsmede de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen op dit terrein.

Als toegift is aan dit rapport een hoofdstuk toegevoegd waarin de vragen van de beleidsdoorlichting één voor één worden behandeld. Dit hoofdstuk is een "vormvereiste"; het voegt inhoudelijk niets toe aan de rest van het rapport.

2 Reconstructie: ontwikkelingen 2007-2014

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen in het Suwi-domein in de periode 2007-2014. Om deze periode goed te begrijpen staan we allereerst kort stil bij de periode daaraan voorafgaand, waarin de Wet Suwi is voorbereid, ingevoerd, en voor het eerst is geëvalueerd. Vervolgens schetsen we de brede ontwikkelingen in het Suwi-domein in de periode 2007-2014, waaronder de wijzigingen in 2009 en 2012. Daarna staan we kort stil bij de ontwikkelingen binnen de verschillende uitvoeringsorganisaties. Al met al ontstaat daarmee een context waartegen de rest van het rapport kan worden begrepen.

2.1 Aanloop naar en invoering van Wet Suwi in 2002

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog was de sociale zekerheid langzaam uitgedijd, waardoor de vraag van de houdbaarheid van het stelsel vanaf eind jaren '70 prominenter op de agenda kwam. In de jaren '90 ontstond er een stevige kritiek op het corporatistische uitvoeringsmodel, waarbij werkgevers- en werknemersverenigingen verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze kritiek kwam onder andere tot uiting in de conclusies van de Commissie Buurmeijer. Deze oordeelde onder andere dat de belanghebbende partijen – werkgevers en werknemers – elkaar jarenlang in een "verlammende greep" hadden gehouden waarbij de uitvoerders vooral gericht waren op snelle en ruimhartige uitkeringsverstrekking, en nauwelijks op de re-integratie van cliënten, terwijl publieke aansturing en onafhankelijk toezicht ontbraken.[20] De WRR herhaalde deze kritiek in 1994: "de uitvoeringsorganisaties hebben hun gang kunnen en moeten gaan, zonder publieke aansturing of rechterlijke tegenmacht vanuit het algemeen belang."[21] Kortom: het publieke belang was uit het oog verloren.

Deze kritiek leidde tot een periode van stelselherzieningen en hervorming van materiewetten met als doel om het activerend karakter van het stelsel te vergroten. Hierbij werden prikkels ingevoerd om de individuele verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer te vergroten. In 1995 werd het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv) belast met het toezicht op de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Daarbij was het idee dat de bedrijfsverenigingen, die tot die tijd decentraal de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor hun rekening namen, langzamerhand deze uitvoering los gingen koppelen van hun bovenwettelijke taken. Hiermee kwam het publieke belang, de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel, meer op de voorgrond. De werknemersverzekeringen werden voortaan door uitvoeringsinstellingen (uvi's) uitgevoerd op decentraal niveau, onder toezicht van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv).[22]

In de jaren daarna volgde een zoektocht naar de juiste inrichting van het stelsel. Aanvankelijk werd er gepleit voor een volledige privatisering van het stelsel. Uiteindelijk werd in 2001, in de Suwi-2 nota, gekozen voor een hybride stelsel waarin statelijke en geprivatiseerde elementen werden gecombineerd: de uvi's zouden moeten worden samengevoegd tot één uitvoeringsorgaan dat als zelfstandig

---

[20] D. Bannink, (1999): 'Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid: van achterloper naar koploper naar vroege hervormer'. In: W.A. Trommel en R. Van der Veen: *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
[21] WRR, Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen, 1994, 52.
[22] N. van Gestel, P. de Beer en P. van der Meer (2009): 'Experimentele verandering in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (jaren negentig)'. In: *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

bestuursorgaan (zbo) onder het departement zou vallen. Het Lisv zou worden opgeheven en de aansturing van de uitvoering zou worden overgenomen door het departement. De markt voor re-integratiedienstverlening zou vergaand worden geprivatiseerd. Toezicht op het stelsel kwam in handen van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de opvolger van Ctsv die anders dan de Ctsv niet onafhankelijk was, maar direct onder het departement viel. Dit nieuwe stelsel moest private uitvoering combineren met het waarborgen van het publieke belang. [23][24]

In deze lijn werd ook de Wet Suwi vormgegeven, die in 2001 aan de Tweede Kamer werd aangeboden en die in 2002 in werking trad. De wet belegde de uitvoering van de sociale zekerheid bij drie uitvoeringsorganen: het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI; de oude arbeidsbureaus). UWV werd verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie bij werkloosheidsverzekeringen; het CWI voor de intake van deze uitkeringen, de bemiddeling van uitkeringsgerechtigden, de re-integratie van arbeidsongeschikten en de informatie over de arbeidsmarkt; en de SVB voor de uitvoering van de volksverzekeringen.

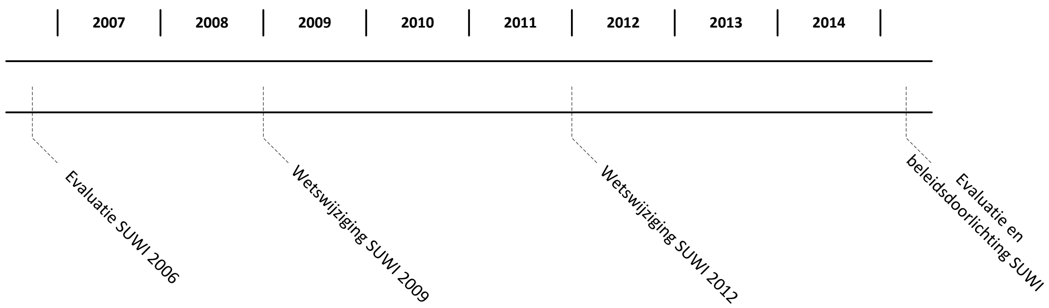
Inhoudelijk stonden er drie doelen centraal bij het nieuwe stelsel: werk boven uitkering (ofwel activering), klantgerichtheid en doelmatigheid.[25] Deze doelen kunnen worden geïnterpreteerd als eigenschappen waar het, zo luidde de analyse destijds, in het vorige uitvoeringsstelsel aan had ontbroken: een activerende, klantgerichte en efficiënte uitvoering. Er werden prestatie-indicatoren opgesteld om te meten in hoeverre de doelen werden behaald. Hiermee werd invulling gegeven aan het "op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen" besturen van de zbo's.[26]

Al met al valt de invoering van Suwi in 2002 te begrijpen als een samenkomst van drie bewegingen. Ten eerste betekent Suwi een *verstatelijking* van de uitvoering van werknemersverzekeringen: het departement trok de aansturing en het toezicht op het stelsel naar zich toe, daar waar tot in de jaren '90 de werkgevers en werknemers een centrale rol hadden gespeeld. Ten tweede betekent Suwi een *centralisering* van het stelsel: de decentraal georganiseerde uvi's werden samengevoegd tot één landelijke organisatie, het UWV, terwijl de uitvoering in de periode daarvoor gedecentraliseerd was in bedrijfsverenigingen. Ten derde betekende Suwi een *privatisering* van een deel van de uitvoering: de markt voor re-integratiedienstverlening werd geprivatiseerd. Op deze manier hoopte men dat de uitvoering efficiënter, klantgerichter en meer activerend kon worden vormgegeven dan in de decennia die eraan voorafgingen.

2.2 Ontwikkelingen in het Suwi-domein 2007-2014

Wet Suwi werd in 2002 ingevoerd, en in 2006 geëvalueerd. Deze evaluatie is het startpunt van de periode die in deze beleidsdoorlichting onder de loep ligt. In deze paragraaf schetsen we daarom de grote ontwikkelingen wat betreft de inrichting van het stelsel, vanaf de evaluatie in 2006 en geven we in vogelvlucht de resultaten van de SUWI evaluatie 2006 weer.

[23] Maar claimbeoordelingen bijvoorbeeld wel in publieke handen te houden.
[24] W. Trommel en J. de Kruijff, (2005) 'Ongezond wantrouwen; over het primaat van politiek-bestuurlijke verantwoording in de sociale zekerheid.' In: W. Bakker en K. Yesalkagit (red.) *Publieke verantwoording*. Boom, Meppel.
[25] P.T. de Beer, N.M. van Gestel en M.J.S.M. van der Meer (2010): 'Sociale zekerheid'. In: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*. Sdu, Den Haag.
[26] PWC, SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) (2006), 24.



2.2.1 Evaluatie SUWI 2006

In 2006 werd Suwi voor het eerst geëvalueerd. De evaluatie typeerde de periode 2002-2006 als een woelige tijd, met een "kluwen aan veranderingslijnen". Al met al wordt het een "prestatie van formaat" genoemd dat de organisaties in die periode tot stand zijn gekomen en "min of meer ordelijk functioneren".[27] Er wordt ook nog voldoende ruimte voor verbetering gezien.

Zo zou er winst te behalen zijn bij betere ketensamenwerking. De evaluatie beveelt daarom aan om ketenindicatoren te gaan hanteren om prestaties te monitoren, in plaats van alleen indicatoren voor de afzonderlijke organisaties. Ook was de sturingsinformatie met name gericht op productie en daarnaast diende de aansturing van het stelsel te verbeteren: er was sterker ambtelijk leiderschap nodig en een sterkere regie vanuit het departement. In de relatie tussen zbo's en departement was "weinig onderling vertrouwen". Ook stelde de evaluatie vragen bij de rol van het CWI bij de uitkeringsintake, omdat het CWI zelf geen prikkel zou hebben om bij te dragen aan preventie. Tot slot beoordeelde de evaluatie de markt voor re-integratie als grotendeels functionerend, zij het onvolwassen. Zo was de totstandkoming van de prijs voor re-integratiedienstverlening nog onvoldoende transparant.

2.2.2 Wijziging Wet SUWI 2009

Naar aanleiding van de evaluatie uit 2006 werd de wet Suwi in 2009 gewijzigd. Op hoofdlijn had de wijzigingen als doel om (1) de ketensamenwerking te verbeteren en (2) de sturing en regie van het stelsel te versterken. Hiermee zou worden bijgedragen aan de kabinetsdoelstelling om de arbeidsparticipatie substantieel te verhogen en de uitvoeringskosten verder omlaag te brengen.[28]

Concreet was het doel van de wetswijziging om te komen tot "geïntegreerde dienstverlening". Dit betekende dat terwijl de taken van gemeenten en het UWV, dat ook per 1 januari 2009 fuseert met het CWI, over het algemeen hetzelfde bleven, ze een gezamenlijk front office moesten gaan vormen in Locaties Werk en Inkomen (LWI's), later Werkpleinen genoemd. Deze gedachte kwam voort uit de ervaringen met de Toonkamers in de jaren daarvoor, en uit de noodzaak om de ketensamenwerking te stimuleren, zoals in de evaluatie aangestipt. De klant – zowel uitkeringsgerechtigde als werkgever - moest "als het ware één dienstverlener ervaren, die hem een passende dienstverlening biedt."[29]

[27] PWC, SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) (2006), 4.
[28] In het coalitieakkoord was een structurele taakstelling van 190 miljoen afgesproken vanaf 2012. Deze diende voor twee derde door UWV/CWI ingevuld te worden, en voor één derde door gemeenten.
[29] Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2009.

De manier van samenwerking die UWV en gemeenten verkiezen wordt vrij gelaten: daar kan regionaal invulling aan worden gegeven. Ze worden echter wél verplicht om het te melden aan de minister, en deze krijgt op zijn beurt het recht om stevig bij te sturen indien dat nodig is. Zo mag hij de zbo's opdragen om de samenwerking te stoppen, en kan hij, indien de ketenpartners de samenwerking niet naar behoren invullen, "aanwijzingen" geven en uiteindelijk ook "maatregelen" nemen. Daarbij wordt onderkend dat de verantwoordelijkheid van de minister jegens het UWV anders is dan jegens gemeenten, maar het werd niet mogelijk of wenselijk geacht deze verantwoordelijkheden te ontvlechten: "er is één keten, waarbij de instrumenten van sturing en toezicht ook een functie hebben in de relatie met gemeenten. In het uiterste geval dient de minister dwingend te kunnen interveniëren."[30]

De fusie van UWV en CWI per 1 januari 2009 betekent voor het UWV dat het vanaf dan ook verantwoordelijk wordt voor de intake voor uitkering en werk, bemiddeling, de informatiefunctie en de indicatiestelling voor Wsw. CWI en UWV richten daartoe gezamenlijk het UWV Werkbedrijf in. Daarnaast gaan ook een paar taken naar het UWV die niet met SUWI te maken hebben, zoals de taak ontslagaanvragen en tewerkstellingsvergunningen te verwerken. Ook BKWI, dat verantwoordelijk is voor Suwinet, gaat mee over naar UWV. De re-integratie-instrumenten die het UWV tot zijn beschikking heeft worden door de wijziging uitgebreid met loonkostensubsidies en participatieplaatsen.

Voor de SVB heeft de wetswijziging van 2009 geen consequenties.

2.2.3 Wijziging Wet SUWI 2012

In 2012 vindt opnieuw een wijziging van de Wet Suwi plaats. De belangrijkste aanleiding hierbij is de politieke wens om te bezuinigen, zoals geformuleerd in het regeerakkoord van 2011. Daarnaast was er ook een afbrokkelend geloof in de werking van re-integratie. Volgens de memorie van toelichting is de ambitie "om met minder middelen een vergelijkbaar niveau [van dienstverlening] te bereiken", en past het voorstel daarmee in "het streven naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met meer eigen verantwoordelijkheid voor zowel burgers als bedrijven."[31]

Deze twee aanleidingen komen terug in de grootste veranderingen die met deze wetswijziging werden doorgevoerd. We benoemen ze in willekeurige volgorde:

a) Re-integratiedienstverlening voor WW'ers wordt afgeschaft. De redenering daarbij is dat re-integratie is gericht op het wegnemen van in de persoon gelegen belemmeringen, terwijl werkloosheid vrijwel altijd ontstaat als gevolg van het wegvallen van de vraag. "Inzet van re-integratiemiddelen is vanuit deze invalshoek voor WW-gerechtigden niet effectief".[32]
b) Het budget voor bemiddeling door UWV wordt gehalveerd. Daardoor gaan inschrijving, bemiddeling en handhaving voornamelijk digitaal plaatsvinden.
c) Het aantal UWV vestigingen wordt teruggebracht van 98 naar 30. Daarbij wordt beargumenteerd dat werkgevers hun werknemers doorgaans op de regionale arbeidsmarkt zoeken, en niet op de lokale, en dat daar regionale UWV kantoren bij passen die op een regionale arbeidsmarkt samenwerken met gemeenten. Gemeenten kregen daarbij de opdracht om te komen tot arbeidsmarktregio's.
d) De doelstelling voor de samenwerking tussen UWV en met gemeenten verschuift van "geïntegreerde dienstverlening" naar "complementaire

[30] Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2009.
[31] Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2012.
[32] Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2012.

dienstverlening". Er wordt een aantal gebieden vastgelegd waarop de samenwerking betrekking dient te hebben, waaronder het regionaal arbeidsmarktbeleid, de werkgeversdienstverlening, en het registeren van vacatures en werkzoekenden in één systeem. Hoe de samenwerking regionaal wordt vormgegeven blijft echter vrij.

e) De Raad voor Werk en Inkomen wordt opgeheven. Daarmee verloren sociale partners en gemeenten hun gezamenlijke adviesfunctie in het Suwi-stelsel.

Voor de SVB heeft de wijziging van 2012 geen grote consequenties.

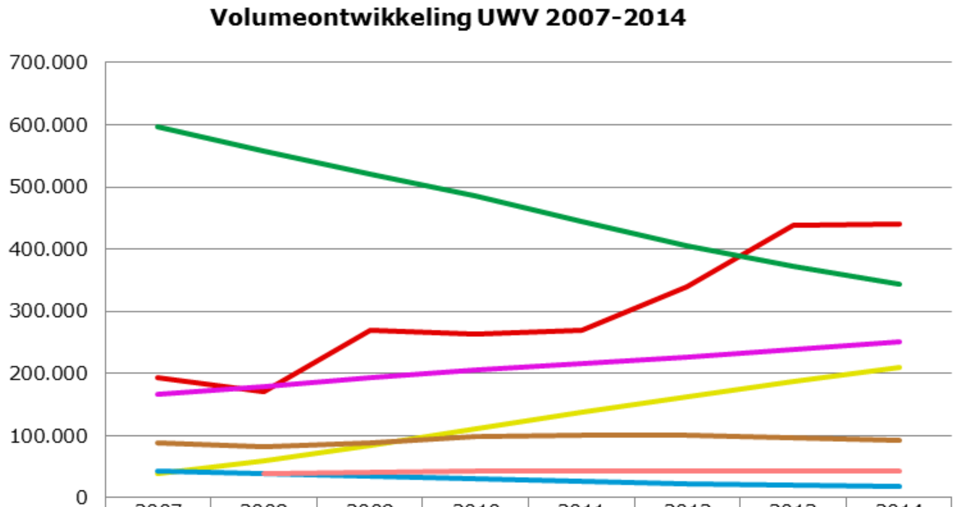
2.3 Ontwikkelingen binnen het UWV 2007-2014

De periode 2007-2014 laat zich voor het UWV kenmerken door veel en ingrijpende veranderingen, die we in vier domeinen indelen.

Ten eerste zien we een behoorlijk aantal wetswijzigingen in de periode 2007-2014. Prominent daaronder zijn natuurlijk de wijzigingen in de wet Suwi zelf die in 2009 en 2012 werden ingevoerd, en die hierboven uitgebreid zijn beschreven. Voorts werden in deze periode enkele materiewetten gewijzigd of ingevoerd. Hoewel niet binnen de onderzoeksperiode, werpt de invoering van de WIA toch ook een schaduw over de jaren 2007-2008: de herbeoordelingen van arbeidsongeschikten die in verband met de invoering moesten worden gedaan waren een grote operatie voor het UWV. Vervolgens werd in 2010 de Wajong aangepast om hem activerender te maken, werd in 2013 de fraudewet ingevoerd, en werd in 2014 de Ziektewet gemoderniseerd. Tijdens de crisis werd de WW bovendien aangepast door de invoering van de deeltijd-WW. Het sluitstuk is natuurlijk de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015.

Ten tweede zien we een ontwikkeling in de context, waarvan de economische crisis de belangrijkste is. Deze crisis had voor het UWV tot gevolg dat de instroom in de WW fors steeg. In de grafiek hieronder zien we de volumeontwikkelingen van de belangrijkste regelingen die het UWV uitvoert. Daarin is te zien dat het aantal WW-ers tussen 2008 en 2014 steeg van ongeveer 170.000 tot ongeveer 440.000. De stijging in de WIA wordt gecompenseerd door een daling in de WAO en is in die zin logisch – hoewel ook hier op een gegeven moment de instroom harder stijgt dan verwacht.

figuur 2.1 - Volumeontwikkelingen regelingen UWV. Bron: UWV jaarverslagen 2007-2014.

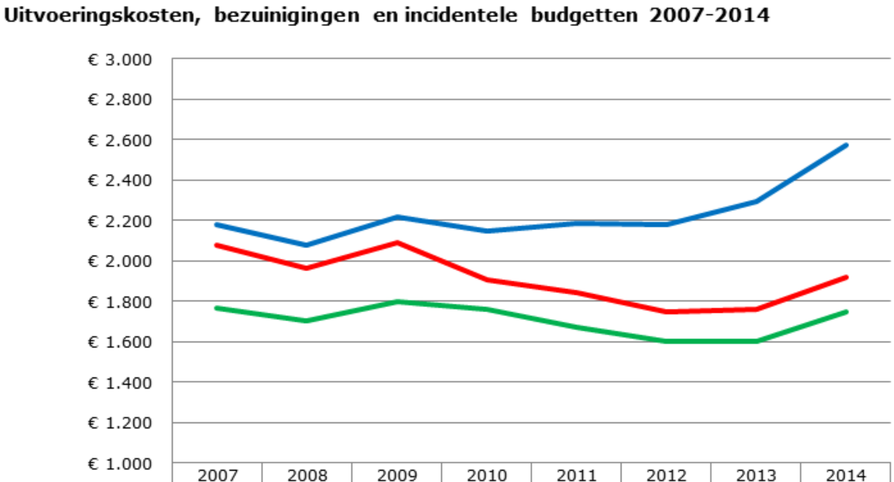


	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
WW	192.300	170.900	270.000	263.700	269.900	340.200	437.700	440.800
WIA	38.300	59.500	82.900	110.100	138.400	161.700	186.500	209.600
WAO	596.000	558.100	521.200	486.300	443.900	406.200	373.100	343.000
WAZ	43.000	38.700	34.300	30.400	26.000	22.500	19.600	17.200
Wajong	166.800	178.600	192.500	205.100	216.200	226.500	238.700	250.600
ZW	88.000	82.400	87.300	98.400	100.100	99.600	95.700	91.800
WAZO		39.100	40.000	42.700	42.700	41.900	42.800	43.600

De economische crisis bracht ook allerlei crisismaatregelen met zich mee, zoals de invoering van de deeltijd-WW, de inrichting van 33 mobiliteitscentra om mensen van werk naar werk te helpen, en specifieke aandacht en programma's voor oudere werklozen en jeugdwerklozen.

Ten derde is er in de gehele periode sprake van bezuinigingen op de uitvoeringskosten. Dat komt tot uitdrukking in de grafiek hieronder, waarin de middelste lijn de daadwerkelijk gerealiseerde uitvoeringskosten weergeeft. Deze lijn daalt weliswaar enigszins, maar geeft de volledige omvang van de bezuinigingen niet goed weer. Zonder bezuinigingen zouden de uitvoeringskosten in deze periode namelijk flink zijn gestegen omdat ze worden berekend op basis van het volume van uitkeringsgerechtigden. De bovenste lijn geeft daarom de ontwikkeling van de uitvoeringskosten weer indien er geen bezuinigingen zouden zijn geweest (verwachte stijging). Het verschil tussen de onderste en de middelste lijn geeft de omvang van de incidentele budgetten weer. Met andere woorden: er waren enerzijds forse structurele bezuinigingen, en anderzijds incidentele budgetten bedoeld om bepaalde dienstverlening te intensiveren of wetswijzigingen door te voeren. Zonder deze incidentele budgetten zouden de uitvoeringskosten gelijk zijn geweest aan de onderste lijn.

figuur 2.2 - Uitvoeringskosten, bezuinigingen en incidentele budgetten bij het UWV.[33]



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Realisatie	€ 2.078	€ 1.967	€ 2.092	€ 1.905	€ 1.847	€ 1.747	€ 1.764	€ 1.918
Verwachte stijging	€ 2.179	€ 2.079	€ 2.219	€ 2.147	€ 2.184	€ 2.178	€ 2.292	€ 2.575
Ex incidentele budgetten	€ 1.765	€ 1.704	€ 1.800	€ 1.761	€ 1.672	€ 1.601	€ 1.604	€ 1.747

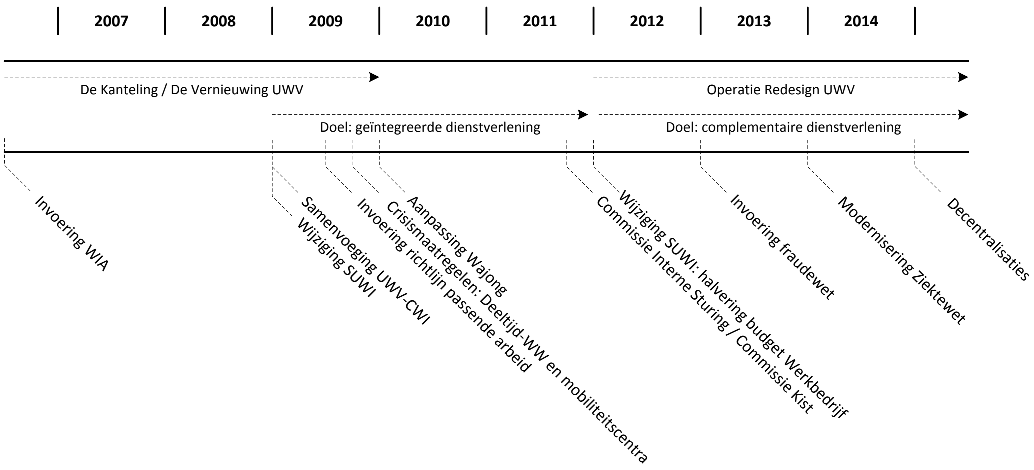
Bron: UWV. Berekening: Panteia.

Ten vierde, en tot slot, zijn er mede door de hierboven geschetste ontwikkelingen ook interne reorganisaties en verandertrajecten doorlopen. Hoewel er vele zijn, lichten we er twee uit. In de jaren 2007-2011 liep de “Vernieuwingsagenda UWV”, die in de praktijk meestal de Vernieuwing of de Kanteling werd genoemd. Inzet van het traject was om het UWV om te vormen van een procesgerichte organisatie tot een servicegerichte organisatie, of zoals het ook genoemd werd, van een wet-georiënteerde organisatie naar een klant-georiënteerde organisatie.[34] Het doel van deze Kanteling was om de kwaliteit van de dienstverlening naar een hoger niveau te halen, daarmee de klanttevredenheid structureel te verhogen, en vanaf 2010 een structurele besparing op de uitvoeringskosten te realiseren.[35] Voor de diverse wetten die het UWV uitvoerde werden daartoe nieuwe werk- en klantprocessen ontwikkeld. Vanaf 2012 loopt vervolgens operatie Redesign UWV Werkbedrijf, als gevolg van de taakstelling uit 2011 en de wetswijziging uit 2012. Het bemiddelingsbudget voor het UWV halveerde, en het re-integratiebudget WW werd afgeschaft. Daarom is besloten om de dienstverlening WW sterk te digitaliseren, met veel minder persoonlijk contact.

---

[33] Voor de jaren 2007 en 2008 zijn de uitvoeringskosten van het CWI, dat toen nog een zelfstandige organisatie was, opgeteld bij de uitvoeringskosten van het UWV om de cijfers vergelijkbaar te maken met de jaren erna.
[34] Brief nr 400, 20 mei 2009.
[35] Brief nr 400, 20 mei 2009.

figuur 2.3 - Ontwikkelingen binnen het UWV



2.3.1 *Ontwikkelingen binnen het BKWI*

BKWI heeft als taak de elektronische gegevensuitwisseling van burgers tussen UWV, GSD en de SVB via Suwinet te beheren. Via Suwinet kunnen ketenpartners het Digitaal Klantdossier (DKD) inzien van burgers. Daarnaast heeft BKWI een ondersteunende en adviserende rol bij het maken en beheren van afspraken over de lokale samenwerking tussen de ketenpartijen. Het ministerie van SZW bepaalt welke partijen er gebruik maken van Suwinet. Het BKWI mag hier advies over geven, maar het ministerie van SZW geeft hierin de doorslag.

In 2009 was er onduidelijkheid over de status van BKWI in verband met de fusie van CWI en UWV, maar uiteindelijk werd besloten dat BKWI zijn onafhankelijke status zou behouden. Het beheer van de gemeenschappelijke onderdelen van Suwinet was bij wet opgedragen aan UWV; en UWV belastte BKWI met deze taak. In 2013 werd afgesproken dat UWV, SVB en VNG gezamenlijk verantwoordelijk zouden zijn voor het in stand houden van Suwinet en zij vormden samen het opdrachtgeversberaad. Het BKWI dient prioriteit te geven aan opdrachten die komen vanuit dit beraad, maar is in de loop der jaren ook opdrachten gaan uitvoeren voor het ministerie van BZK.

In tijden van economische crisis stijgt het gebruik van Suwinet, omdat meer mensen een werkloosheidsuitkering aanvragen. Het toenemende gebruik van Suwinet betekent een uitdaging voor BKWI, omdat er geen extra budget voor wordt vrijgemaakt door SZW. Een andere uitdaging is het waarborgen van de privacy en beveiliging van Suwinet. De afgelopen acht jaar concludeert de Inspectie dat op het gebied van dit aspect tekortkomingen zijn en is dit een belangrijk onderwerp voor BKWI.

2.4 Ontwikkelingen binnen de SVB 2007-2014

Ook voor de SVB is er de afgelopen jaren veel veranderd. We onderscheiden ontwikkelingen op vier terreinen: wetten, taakstellingen, context en de interne organisatie.

De wettelijke taken en regelingen van de SVB zijn in de afgelopen jaren uitgebreid en gewijzigd. Zo zijn de taken van SVB in 2010 uitgebreid met de uitvoering van Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO). Andere belangrijke wetswijzigingen waren de stapsgewijze leeftijdsverhoging voor de AOW vanaf 2013 en de invoering van de al genoemde fraudewet, ook in 2013. Daarnaast zijn er vanaf het jaar 2012 wijzigingen wat

betreft vrijwel alle wetten die de SVB uitvoert.[36] Aanleiding daarvoor is de algehele trend van versobering in de sociale zekerheid, waardoor wetten en regelingen vaker inkomensafhankelijk worden gemaakt en vaker gericht op specifieke deelpopulaties. Daarnaast lijkt er een trend te zijn ontstaan van spoedwetgeving en versnelling van wetstrajecten. Ter illustratie: in het jaar 2014 waren er in totaal twintig wetswijzigingen. Het doel van deze wetswijzigingen is overwegend om invulling te geven aan de bezuinigingen waar SVB mee te maken heeft. Een voorbeeld daarvan is de Wet Vereenvoudiging regelingen SVB in 2013, betreffende het vereenvoudigen van de AOW en Anw. Een ander voorbeeld van vereenvoudiging is de hervorming in kindregelingen: in 2013 zijn er plannen gemaakt om het aantal kindregelingen per 2015 terug te brengen tot vier in plaats van elf.[37] Inmiddels is deze hervorming effectief geworden.

De tweede ontwikkeling betreft de taakstellingen voor de SVB. Het gaat om besparing van €54,1 miljoen in de periode 2011-2015, wat overeenkomt met ongeveer 30% van de uitvoeringsbudgetten. De bezuinigingen worden ingevuld door circa €31,1 miljoen aan personele reductie – in totaal gaat het om 650 fte – en €23 miljoen aan materiële besparingen. Daarnaast wordt ook bezuinigd op externe inhuur en huisvesting. Een andere belangrijke ontwikkeling in het kader van de taakstelling is de digitalisering van de dienstverlening. Aanvragen en wijzigingen dienen nu primair digitaal afgehandeld te worden en daardoor is er weinig direct klantcontact. Ook kunnen klanten via MijnSVB.nl en DigiD inzicht krijgen in hun AOW-opbouw. Met deze ontwikkelingen beweegt SVB zich naar een ICT-afhankelijke uitvoeringsorganisatie. Tegelijkertijd is er sprake van een belangrijke verandering in context voor de SVB: door toenemende vergrijzing steeg het aantal AOW-gerechtigden in de afgelopen jaren sterk, een ontwikkeling die zich de komende jaren voort zal zetten. Voor de ANW, AKW en de AIO bleef het aantal klanten de afgelopen jaren ongeveer gelijk.

De SVB geeft aan als gevolg van deze ontwikkelingen onder druk te zijn komen staan. SVB benadrukt in haar jaarverslagen dat de wetswijzigingen een beroep doen op de verandercapaciteit van de SVB en dat het tevens kan leiden tot onzekerheid bij burgers.[38]

Deze ontwikkelingen in de context en financiering hebben zich onder andere geuit in een belangrijk intern verandertraject dat de SVB in de afgelopen periode: SVB Tien. Dit project ging al in 2006, voorafgaand aan de taakstellingen, van start met als doel om de dienstverlening aan burgers te verbeteren en om tegelijkertijd lagere uitvoeringskosten te realiseren. SVB Tien moest SVB in staat stellen in te haken op nieuwe trends en eisen zoals de toenemende vergrijzing en de emancipatie van burgers. In de eerste jaren van SVB Tien zijn integrale serviceteams opgezet die meerdere wetten uitvoeren en de klant integraal bedienen. Het idee was dat zij zouden werken met een nieuw ICT systeem, het Multiregelingensysteem (MRS).[39] De invoering van het MRS is echter in 2014 gestaakt omdat dit niet meer uitvoerbaar bleek te zijn. Al met al heeft SVB Tien een deel van zijn ambities verwezenlijkt: het heeft bijgedragen aan een servicegerichte organisatie, en er zijn in de periode 2006-2013 behoorlijke besparingen gerealiseerd.[40] Investeringen in het MRS hebben zich echter niet terugbetaald.[41]

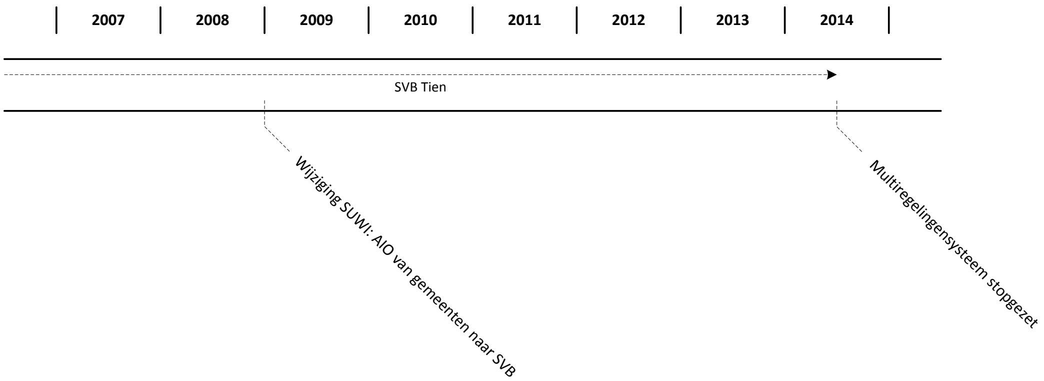
Een andere belangrijke ontwikkeling in de afgelopen periode is de ontwikkeling van enkele basisadministraties, waaronder de Basisadministratie Volksverzekeringen (BAV). Vanaf 2011

---

[36] SVB, Jaarverslag 2012, 14
[37] SVB, Jaarverslag 2013, 33
[38] SVB, Jaarverslag 2014.
39 SVB, Meerjarenplanning 2007-2011, 12.
[40] SVB, Jaarverslag 2013, 43; en Kamerbrief van 17 december 2014 over Veranderprogramma SVB Tien.
[41] In totaal hebben de niet-gerealiseerde onderdelen van SVB Tien naar schatting 43,7 miljoen euro gekost. Bron: Kamerbrief van 17 december 2014 over Veranderprogramma SVB Tien.

staan alle verzekerde burgers in deze administratie van de SVB, terwijl eerst alleen uitkeringsgerechtigden stonden geregistreerd. Burgers kunnen via internet zien welke rechten zij hebben opgebouwd alvorens ze een uitkering ontvangen. Met deze basisadministraties beoogt SVB de service te verbeteren en versterkt zij de samenwerking binnen de keten. De BAV wordt ook door partners buiten de keten Werk en Inkomen gebruikt, zoals de Belastingdienst en het Zorginstituut Nederland.[42]

figuur 2.4 - Ontwikkelingen binnen de SVB



2.5 Ontwikkelingen binnen het Inlichtingenbureau

Het IB heeft van oudsher als belangrijkste taak om gemeenten te ondersteunen bij het toetsen of mensen met een WWB-uitkering hier daadwerkelijk recht op hebben. Hiervoor verzamelt het IB inkomens- en persoonlijke gegevens van verschillende ketenpartners en heeft het een signalerende functie op het gebied van handhaving. De taken van het IB zijn in de loop der jaren uitgebreid met administratieve lastenverlichting voor gemeenten en waterschappen, re-integratie en het tegengaan van niet-gebruik van sociale regelingen of voorzieningen. Vanaf 2010 maakt ook de SVB gebruik van de diensten van de IB ter ondersteuning in de uitvoering van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO).

Tot en met 2010 richtte het IB zich voornamelijk op de verbetering van de kwaliteit en stabiliteit van bestaande diensten. Vanaf 2011 kreeg het IB geen extra budget meer van SZW. In 2012 ontwikkelde het plannen voor het vervangen van het Sectorloket, het platform waarmee informatie werd uitgewisseld tussen ketenpartners. Het nieuwe systeem had als doel om de kosten te reduceren en om tegelijkertijd de dienstverlening aan gemeenten te verbeteren. Vanaf 2013 werd het nieuwe informatiebeheersysteem gebruikt. Daarnaast wilde het IB zich verder ontplooien en meer bieden dan alleen informatie. Vanaf 2011 besteedt het IB daarom extra aandacht aan het geven van voorlichtingen en congressen, en het organiseren van expertgroepen voor gemeenten en ketenpartners.

Gemeenten hebben over het algemeen een goede ervaring met de dienst en geven het IB de afgelopen acht jaar gemiddeld gezien altijd een hoger cijfer dan de gestelde norm van 7,0. De telefonische beantwoording en de incidentenoplossing van de IB-servicedesk zijn daarentegen wel de afgelopen acht jaar met regelmaat onder de gestelde norm. Het ministerie van SZW wijst het IB de laatste drie jaar op verbetering van deze aspecten van de dienstverlening.

42 Voorheen CVZ. SVB, Jaarverslag 2013, 24

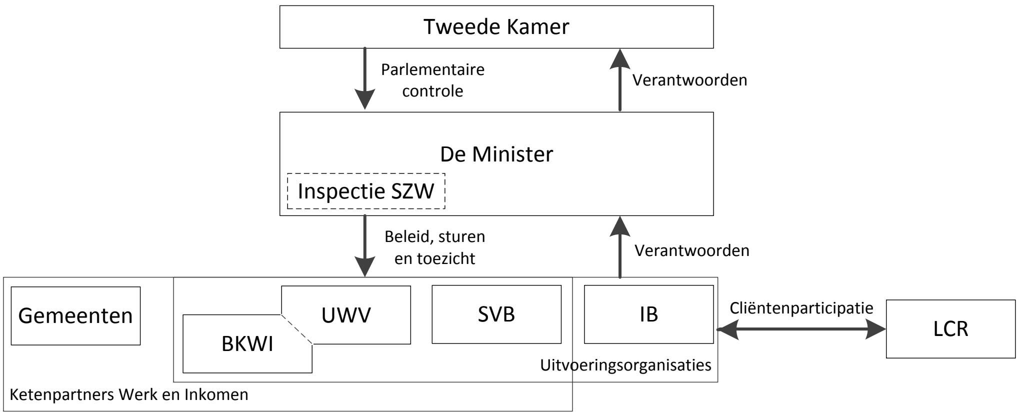
3 Inrichting

In dit hoofdstuk kijken we naar de structuur van het uitvoeringsstelsel. Dat wil zeggen: hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld, welke veranderingen hebben zich hierin voorgedaan, is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling het meest voor de hand liggend, en uiteindelijk de vraag of de uitvoeringsstructuur bijdraagt aan het behalen van de hoofddoelstellingen van de Wet SUWI.

3.1 Beschrijving van de inrichting

Het uitvoeringsstelsel werk en inkomen wordt, zoals ook hierboven al wel duidelijk is geworden, gevormd door een aantal partijen. Het wordt bovendien gekenmerkt door de verdeling van bepaalde verantwoordelijkheden, waaronder, sturing, toezicht, uitvoering en verantwoording. De figuur hieronder geeft een schematische weergave van de partijen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel.

Figuur 3.1 - Verdeling van verantwoordelijkheden. Bron: Sturingsvisie SZW, aangepast en aangevuld door Panteia (2015).



Bij deze figuur is het belangrijk om op te merken dat voor de beleidsdoorlichting geen onderzoek is gedaan naar de rol van het parlement bij de aansturing van het stelsel. Hieronder geven we een opsomming van de partijen binnen het stelsel, hun verantwoordelijkheden en hun onderlinge relaties. Daarmee wordt het schema ingevuld en genuanceerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft het stelsel vorm, stuurt het stelsel aan, maakt wetten (beleid) die binnen het stelsel worden uitgevoerd en houdt (middels de Inspectie SZW) toezicht op de uitvoering. De Minister verantwoordt zich richting het parlement. De specifieke sturingsmiddelen die de Minister tot zijn beschikking heeft komen aan de orde in hoofdstuk 4.

Het UWV geeft, krachtens artikel 30 van de Wet Suwi, uitvoering aan de volgende wetten:

- Wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
- Wettelijke ziektegeldverzekering
- Wettelijke werkloosheidsverzekering
- De tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

- De toeslagenwet[43]
- Wet inkomensvoorziening oudere werklozen[44]
- Wetten die de uitvoering van deze wetten beheersen

Daarnaast heeft het UWV nog andere taken, zoals de sociaal medische beoordeling van de geschiktheid tot werken, het beheer van de Polisadministratie en de daaruit voortvloeiende gegevensleveringen voor hergebruik, de inschakeling in het arbeidsproces van uitkeringsgerechtigden, de registratie van werkzoekenden, het in ontvangst nemen van aanvragen van uitkeringen (met name uitkeringen op grond van de Participatiewet), en de indicatiestelling Wsw.[45] Als zbo kan het UWV bovendien ook andere taken toegewezen krijgen die niet direct aan SUWI gerelateerd zijn. De huidige voorbeelden daarvan zijn het beoordelen van ontslagaanvragen en het beoordelen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen.

Het BKWI is verantwoordelijk voor de informatisering binnen de keten Werk en Inkomen. Het is de zogenaamde "centrale *broker*", die gegevensuitwisseling tussen UWV, SVB en gemeenten faciliteert. Concreet is BKWI verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van Suwinet, het zogenaamde GEvS.

De positie van het BKWI binnen het stelsel is ambigue. Enerzijds is het formeel onderdeel van het UWV – het BKWI valt direct onder de Raad van Bestuur van het UWV. Anderzijds heeft het een eigen product & control cyclus (P&C cyclus, zie hoofdstuk 4) en een eigen budgetvaststelling door de Minister, en is er in die zin ook sprake van een eigenstandige sturingsrelatie tussen Minister en BKWI. Tot slot wordt BKWI inhoudelijk aangestuurd door het zogenaamde opdrachtgeversberaad, bestaande uit UWV, SVB en gemeenten.

Het Inlichtingenbureau is de zogenaamde "decentrale broker" in het systeem van gegevensuitwisseling tussen ketenpartners (UWV, SVB en gemeenten). Het opereert in die zin in tandem met het BKWI, maar ondersteunt met name gemeenten. Het IB ondersteunt met name gemeenten bij rechtmatigheidscontroles; daarnaast ondersteunt het ook de SVB, het UWV en andere overheden. Het IB is een zelfstandige stichting die middels een P&C cyclus, inclusief budgetvaststelling, wordt aangestuurd door de Minister.

De **SVB** heeft krachtens artikel 34 van de Wet Suwi de taak uitvoering te geven aan de volgende wetten:

- AOW
- ANW
- AKW
- Eventuele wetten die de uitvoering van de wetten beheersen

Verder kan de SVB ook taken uitvoeren die niet aan Suwi gerelateerd zijn. Huidige voorbeelden hiervan zijn de AIO en het PGB. In de afgelopen periode (2007-2014) zijn er vele, vaak tijdelijke regelingen geweest die de SVB buiten het Suwi-kader heeft uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de remigratiewet, de asbestregeling en tijdelijke regelingen gerepatrieerden (Zuid-Sudan, Libië en Libanon).

[43] Deze wet vult het inkomen van mensen die recht hebben op een andere uitkering indien nodig aan tot het sociaal minimum.
[44] Dit is een tijdelijke wet, die loop tot 2020, die voorziet in inkomensondersteuning voor 60+ers die werkloos worden en wier WW niet doorloopt tot de AOW-leeftijd. Het "gat" wordt overbrugd.
[45] Met ingang van 2015 betreft het louter herindicaties, aangezien de Wsw is afgesloten voor nieuwe instroom.

Gemeenten zijn als ketenpartners onderdeel van het Suwi-stelsel. Ze zijn echter binnen het stelsel geen uitvoeringsorgaan zoals de zbo's dat zijn. Zo is de Minister geen "eigenaar van de gemeenten", terwijl hij wel "stelseleigenaar" is en eigenaar van de binnen het stelsel opererende zbo´s. De rol van gemeenten binnen het Suwi-stelsel beperkt zich in hoofdlijnen tot de samenwerking die vereist is om het stelsel goed te laten functioneren. Deze samenwerking spitst zich toe op gegevensuitwisseling met ketenpartners en het gezamenlijk, regionaal vormgeven van een participatieregime met het UWV.

De Landelijke Cliëntenraad is met de Wet Suwi in het leven geroepen om cliëntinspraak te waarborgen. De LCR bestaat uit vertegenwoordigers van landelijke cliëntorganisaties en cliëntorganisaties van het UWV en de SVB. Ze overlegt ten minste éénmaal per jaar met de ketenpartners (inclusief de Minister), en wordt ook door de Minister gefinancierd.

3.2 Ontwikkelingen en duiding

Het huidige stelsel kan worden begrepen als een centraal geleid, sterk verstatelijkt stelsel. De relaties tussen de Minister en de uitvoeringsorganisaties zijn helder. Gemeenten zijn op ambigue wijze betrokken; Suwi regelt met name dat zij dienen samen te werken met de andere ketenpartners.[46] In dit verstatelijkte stelsel staat de uitvoering – in ieder geval in formele zin – op enige afstand van het beleid, en wordt daardoor op zakelijke wijze aangestuurd (zie het volgende hoofdstuk). De taakverdeling tussen SVB en het UWV is helder: SVB voert de volksverzekeringen uit, en het UWV de werknemersverzekeringen. Dit betekent ook dat het UWV van oudsher de meer beleidsintensieve regelingen uitvoert, terwijl de SVB voornamelijk regelingen uitvoert die gepaard gaan met een grote mate van voorspelbaarheid.[47]

In de periode 2007-2014 hebben zich in de structuur van het stelsel twee wijzigingen voorgedaan; beiden zijn in hoofdstuk 2 al beschreven. Ten eerste zijn het UWV en het CWI gefuseerd, waarmee de keten werk & inkomen "korter" is geworden. Daar waar intake en bemiddeling (uitgevoerd door CWI) tot 2009 waren losgekoppeld van de uitkeringsverstrekking en re-integratie (uitgevoerd door UWV), viel het nu onder één organisatie.[48]

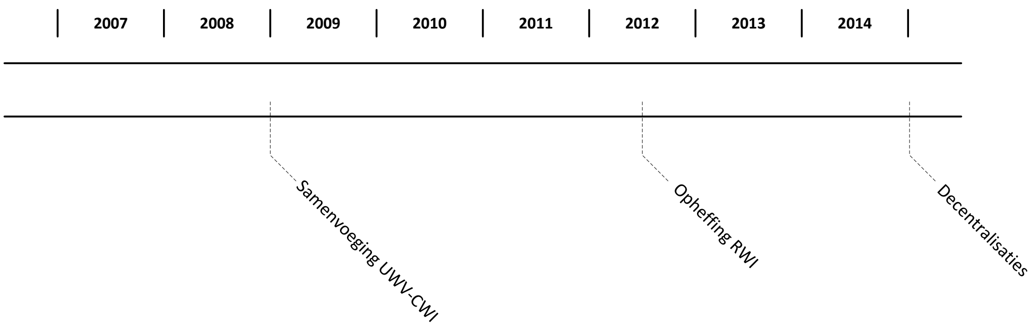
Ten tweede is de RWI in 2012 opgeheven. Hiermee is een advies- en informatiefunctie in het stelsel weggevallen; daarnaast betekent het een verder terugdringen van de invloed van sociale partners op het uitvoeringsstelsel van werknemersverzekeringen.

Een derde ontwikkeling valt buiten de onderzoeksperiode, maar kan toch niet onbesproken blijven: de decentralisaties. Met name de invoering van de Participatiewet heeft consequenties voor het Suwi-stelsel, omdat gemeenten in grotere mate verantwoordelijk worden voor de arbeidstoeleiding van mensen die daarbij ondersteuning nodig hebben. De rol van het UWV is daarmee kleiner geworden, en de noodzaak tot samenwerking in de regio groter. Daarnaast betekenen de decentralisaties, en de daarbij behorende inrichting van regionale "werkbedrijven"

[46] Deze samenwerking wordt in de wet en lagere regelgeving ook specifieker ingevuld. Hij dient zich bijvoorbeeld te richten op het vormgeven van arbeidsmarktbeleid (waarbij gemeenten de regie hebben), op de werkgeversbenadering (waarvoor een marktbewerkingsplan gemaakt dient te worden), op de registratie van vacatures en werkzoekenden in één systeem. Daarnaast dient het UWV bijvoorbeeld ook de WWB-intake te verzorgen.
[47] Met de AIO en de PGB, en bij de aanpassingen in andere wetten waardoor die beleidsintensiever worden, komt daar bij de SVB wel langzaamaan verandering in.
[48] Dat wil zeggen, alleen voor de WW-populatie waren intake en bemiddeling losgekoppeld van de uitkeringsverstrekking en re-integratie. De AG-populatie zat in zijn geheel bij het UWV.

waarin ten minste UWV, gemeenten en sociale partners samenwerken aan regionaal arbeidsmarktbeleid, ook weer een toename van de invloed van sociale partners.

figuur 3.2 - Ontwikkelingen in de inrichting van het stelsel



Bron: Panteia (2015)

3.3 Aandachtspunten en dilemma's in de inrichting van het stelsel

In deze paragraaf bevragen we de huidige inrichting van het stelsel. Dat doen we door enkele aandachtspunten te signaleren en door twee dilemma's te schetsen. Deze punten betreffen de mogelijke verdere verbetering van het stelsel, binnen de huidige logica van het stelsel. De dilemma’s bevragen de huidige logica zelf, en stellen de vraag of ze nog toekomstbestendig is.

3.3.1 Aandachtspunten

Het BKWI is onduidelijk opgehangen in het huidige stelsel

Het BKWI is in 2002 opgericht als onderdeel van het CWI. Met de fusie van CWI en UWV in 2009 is het BKWI onder het UWV komen te vallen. Het resorteert direct onder de Raad van Bestuur van het UWV. Tegelijkertijd heeft het BKWI echter een semi-zelfstandige P&C cyclus, en dus in zekere zin een zelfstandige sturingsrelatie met de minister.[49] Het heeft zelfstandige jaarplannen en jaarverslagen en krijgt eigenstandige budgettoewijzing. Daar komt bij dat de ketenpartners (SVB, UWV en gemeenten) volgens de Wet SUWI gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de voorziening Suwinet; sinds 2013 uit zich dit in een opdrachtgeversberaad waarbij vanuit elke partij iemand is afgevaardigd om in het bestuur zitting te nemen. Al met al maakt dit de aansturing van BKWI ondoorzichtig en bewerkelijk. De Inspectie heeft dit in 2014 ook aangekaart. Het signaleert dat het gezamenlijk opdrachtgeverschap, waarbij geen van de drie partijen doorzettingsmacht heeft, alleen kan gedijen indien de keteneigenaar (de Minister) voorzien wordt van de juiste informatie. Momenteel is de Raad van Bestuur van het UWV, waar BKWI onder valt, uiteindelijk verantwoordelijk voor de informatievoorziening. Daarmee komen drie rollen samen in de Raad van Bestuur UWV: die van opdrachtgever in het opdrachtgeversberaad, die van verantwoordelijke voor het BKWI als organisatieonderdeel, en die van filter en doorgeefluik van sturingsinformatie aan SZW. De conclusie van de Inspectie luidt dat er een noodzaak is "tot het eenduidig beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de suwinetketen."[50] Kortom: de keten zou baat hebben bij een duidelijker ophanging van BKWI binnen het stelsel.

[49] Formeel vormt de P&C cyclus van BKWI onderdeel van die van het UWV. De jaarverslagen en reacties op de jaarverslagen van de Minister zijn echter apart zichtbaar, en de budgettoewijzen is eigenstandig.
[50] Inspectie SZW, Jaarverslag 2014, 80-81.

Dient de zbo-status van UWV en SVB gehandhaafd te worden?
Een tweede vraag die de afgelopen tijd is opgeworpen is of de zbo-status van het UWV en de SVB zou moeten worden gehandhaafd. Het meest voor de hand liggende alternatief dat daarbij wordt genoemd is om de zbo's binnen de muren van het departement te halen en als Agentschap dezelfde taken uit te laten voeren. In 2013 heeft De Leeuw onderzoek gedaan naar deze kwestie.[51] Hij onderscheidde drie "instellingsmotieven" die het handhaven van een zbo-status zouden legitimeren:

- de noodzaak tot *onafhankelijke oordeelsvorming*, waarmee wordt bedoeld dat er taken worden uitgevoerd die buiten de directe invloedssfeer van de politiek dienen te blijven
- het participatiemotief, waarmee wordt bedoeld dat de participatie van maatschappelijke organisaties van bijzonder belang is
- regelgebonden uitvoering, waarmee wordt bedoeld dat er sprake is van grote aantallen individuele gevallen op basis van generieke regels.

Daarbij werd aangetekend dat het derde argument in het verleden weliswaar als instellingsmotief is gebruikt, maar strikt genomen geen goed instellingsmotief is omdat Agentschappen een dergelijke taak ook goed zouden kunnen uitvoeren. De Leeuw oordeelde dan ook dat er geen *fundamentele* argumenten zijn om de SVB en UWV als zbo's te handhaven, maar dat er daarentegen wel een *pragmatische* reden is: door ze als zbo te handhaven zouden ze op een meer gelijkwaardige basis samen kunnen werken met gemeenten. De Leeuw adviseerde daarom de zbo-status te handhaven, waarbij de SVB en UWV misschien op termijn zouden kunnen worden samengevoegd.

Dienen SVB en UWV te worden samengevoegd?
Waarom dienen de SVB en het UWV als aparte organisaties verder te gaan, en wat zou er te winnen zijn door ze samen te voegen? De taakverdeling tussen UWV en SVB is helder: de SVB voert de volksverzekeringen uit, en het UWV de werknemersverzekeringen. Daarnaast kunnen de zbo's andere uitvoeringstaken krijgen, en zien we dat dit vooral bij de SVB veelvuldig is gebeurd, zoals bijvoorbeeld de AIO, remigratieregelingen, veteranenregelingen en recentelijk het PGB. We zien tegelijkertijd dat sociale partners binnen de uitvoering van de werknemersverzekeringen geen rol meer hebben; daarmee is een praktische reden om de uitvoering bij aparte organisaties te beleggen weggevallen. De vraag is echter: wat zou het opleveren om de twee zbo's samen te voegen? Op basis van ons onderzoek is dat niet te zeggen; duidelijk is wel dat een dergelijke samenvoegingsoperatie de uitvoeringsorganisaties in eerste instantie veel geld en energie zou kosten.

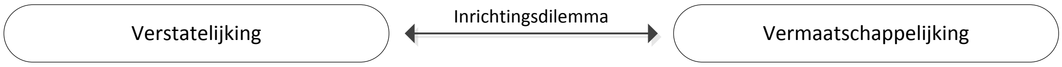
3.3.2 Inrichtingsdilemma's

Daar waar bovengenoemde aandachtspunten wijzen op manieren waarop het huidige stelsel eventueel kan worden *verbeterd*, zijn er ook enkele dilemma´s die samenhangen met de *genetica* van het stelsel. We benoemden er twee: het eerste dilemma hangt daadwerkelijk samen met de inrichting van dit stelsel en betreft de verstatelijking; het tweede dilemma betreft de aansluiting van het suwi-stelsel op overige stelsels zoals het sociaal domein.

[51] Johan de Leeuw (ABDTOPConsult), Onderzoek naar de herpositionering van zbo's (2013).

Inrichtingsdilemma: verstatelijking versus vermaatschappelijking

figuur 3.3 - Inrichtingsdilemma



Het Suwi-stelsel kenmerkt zich, zoals reeds betoogd, al sinds het begin door een sterke rol voor de staat en een beperkte rol voor andere maatschappelijke actoren, waaronder sociale partners. In de afgelopen jaren heeft deze "verstatelijking" verder doorgezet. Naast het opheffen van de RWI, en daarmee de verdere marginalisering van de sociale partners in het suwi-stelsel, willen we hier ook wijzen op de afnemende rol voor de private re-integratiemarkt binnen het stelsel: voor WW-ers worden er geen re-integratietrajecten meer ingekocht, en ook voor arbeidsongeschikten wordt veel minder ingekocht. De verstatelijking heeft, zo kan worden beargumenteerd, bijgedragen aan een stelsel dat in hoge mate tegemoetkomt aan de behoefte aan een efficiënte uitvoering, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid. De keerzijde hiervan is dat werkgevers, werknemers en andere maatschappelijke actoren nauwelijks meer een rol hebben in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Voor het inkomensdeel van deze verzekeringen – de uitkeringsverstrekking – lijkt dit geen negatieve gevolgen te hebben. Voor het werkdeel ervan – het activerend karakter van het stelsel – leidt het gebrek aan betrokkenheid van deze partners mogelijk tot een vermindering van de responsiviteit en effectiviteit van het stelsel.

Deze constatering rust op drie gedachtegangen. Ten eerste, wil het activerend karakter van de uitvoering daadwerkelijk betekenis hebben, dan zal de uitvoering op een intelligente manier moeten aansluiten op de arbeidsmarkt. Dat houdt in dat niet altijd voor de op het oog gemakkelijke route wordt gekozen – om bijvoorbeeld de arbeidsuitstroom op korte termijn te maximaliseren (de zogenaamde "kortste route naar werk") – maar dat er daadwerkelijk naar wegen wordt gezocht om een bijdrage te leveren aan de werking van de arbeidsmarkt. Daarbij moeten allianties gesloten worden met werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke actoren. Dergelijke allianties hebben meer impact als ze het uitvoerende niveau ontstijgen, waarop de samenwerking zich momenteel afspeelt; zij zouden het arbeidsmarktbeleid tot een gezamenlijke opgave moeten maken. Ten tweede, re-integratie is momenteel hoofdzakelijk lokaal en regionaal georganiseerd terwijl de vraag op de arbeidsmarkt voor een belangrijk deel sectoraal bepaald is. Werkgevers en werknemers worden momenteel vooral regionaal betrokken in de regionale Werkbedrijven maar hebben geen rol in de uitvoering van de sociale zekerheid op landelijk niveau. Voor de regio's is het moeilijk om sectoraal georganiseerde werkgevers aan te laten haken bij de ontwikkeling van arbeidsmarktbeleid; hier ligt een kans voor een centraal georganiseerde activering. Tot slot laat bestaand onderzoek ook zien dat participatiebeleid meer kans op succes heeft wanneer er steun is van het georganiseerde bedrijfsleven.[52]

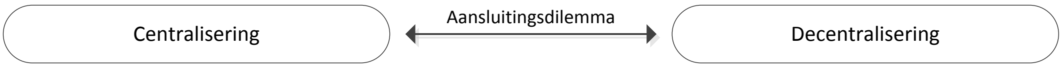
Bovenstaande houdt geen pleidooi in voor een terugkeer naar het corporatistische uitvoeringsmodel met een leidende rol voor de sociale partners in de uitkeringsverstrekking. Het wijst op de noodzaak om te zoeken naar een nieuwe balans of nieuwe verbindingen tussen een beheersbaar uitkeringsregime enerzijds en een responsief, veerkrachtig participatieregime anderzijds. Verstatelijking past goed

[52] Zie bijvoorbeeld de "pilots werken naar vermogen". Zie: Panteia, Pilots werken naar vermogen. Een samenvattend rapport (2013).

bij het eerste, en vermaatschappelijking bij het laatste. Vermaatschappelijking moet daarbij ook breder worden opgevat dan het betrekken van sociale partners; ook onderwijs, vertegenwoordigers van "nieuwe werkenden" (zelfstandigen) en andere partijen uit het maatschappelijk middenveld kunnen hier een rol in spelen.

Aansluitingsdilemma: centralisering versus decentralisering

figuur 3.4 - Aansluitingsdilemma



Een ander dilemma dat verband houdt met de inrichting van het stelsel betreft de aansluiting van het suwi-stelsel met andere domeinen, waaronder prominent het sociaal domein.[53] Zoals in hoofdstuk 2 is betoogd betekende Suwi een sterke centralisering van de uitvoering van de sociale zekerheid. De belangrijkste achterliggende redenen hierachter waren dat het zou bijdragen aan de doelmatigheid van het stelsel, maar ook aan de rechtsgelijkheid in de uitvoering. Het was, kortom, een manier om weer publieke waarborgen in het stelsel aan te brengen. Binnen de logica van het stelsel kan gezegd worden dat die doelstelling grotendeels is behaald - zoals ook in latere hoofdstukken aan de orde zal komen. Het centraliseringsdilemma openbaart zich echter door te kijken naar de volgens de Wet Suwi vereiste samenwerking tussen gemeenten en UWV. Deze samenwerking heeft als doel om het activerend karakter van het stelsel te verstevigen, en tegelijkertijd de doelmatigheid en klantgerichtheid van het stelsel te vergroten. In de praktijk blijkt dat de partners zelf overwegend tevreden zijn over de samenwerking, maar dat het onduidelijk is wat deze samenwerking concreet oplevert.[54] Schaalverschillen, cultuurverschillen, en tegenstrijdige belangen spelen hierbij een rol.

De inherent moeizame aansluiting van het centraal georganiseerde stelsel van werknemersverzekeringen op het decentraal georganiseerde sociaal domein doen zich ook in de sturingsrelatie – die verder in het volgende hoofdstuk aan bod komt – gelden. De Minister heeft veel sturingsinstrumenten tot zijn beschikking in de relatie met de zbo's – het UWV in dit geval – maar veel minder in zijn relatie met gemeenten. De middelen die de Minister wél heeft in deze relatie, "aanwijzingen" geven en indien die niet worden opgevolgd "noodzakelijke voorzieningen" treffen, worden nauwelijks toegepast, en in het geheel niet wat betreft de samenwerking tussen gemeenten en UWV. Het gebrek aan sturingsmiddelen van de Minister in de relatie met gemeenten heeft als resultaat dat de samenwerking in de regio – die voor de effectiviteit van het Suwi-stelsel belangrijk is – gedeeltelijk buiten de invloedssfeer van de Minister ligt. In de kern is dit ook terug te voeren op het onderscheid in waarden: in het centraal georganiseerde stelsel ligt een hoge nadruk op rechtsgelijkheid, rechtmatigheid en efficiency, terwijl in het decentraal georganiseerde stelsel meer nadruk ligt op responsiviteit, maatwerk en integraliteit. Daarbij past ook een andere sturingsrelatie. Met andere woorden: het is een dilemma dat zich binnen het huidige stelsel niet eenvoudig op laat lossen.[55]

[53] Dit dilemma kent zijn oorsprong in de inrichting van het stelsel, maar laat zich voelen in de sturing en de uitvoering. Het had daarom ook in die hoofdstukken besproken kunnen worden.
[54] Meerdere factoren spelen een rol bij het al dan niet tot stand komen van succesvolle samenwerking – hoewel het altijd lastig blijft om de impact van de samenwerking op het doelbereik hard te maken. Uit de evaluatie van de samenwerking blijkt dat onder meer de bezuinigingen, de verschillen in cultuur en bestuur tussen gemeenten en UWV en concurrentie tussen UWV en gemeenten de samenwerking bemoeilijken, terwijl de impuls van de Participatiewet, positieve ervaringen met samenwerking uit het verleden en het werk van de Programmaraad de samenwerking overwegend positief beïnvloeden. Zie: Panteia (2015), Met uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014, hoofdstuk 7.
[55] Zie de onderliggende evaluatie van de regionale samenwerking voor een nadere bespreking van dit dilemma.

Met de invoering van de Participatiewet is het centraliseringsdilemma pregnanter geworden. Dit heeft te maken met de toegenomen rol voor gemeenten bij de arbeidsmarkttoeleiding van kwetsbare groepen, maar ook met de doelstelling van de decentralisaties om integraal werken in het sociaal domein mogelijk te maken. Dat betekent dat binnen het sociaal domein inkomensondersteuning en arbeidstoeleiding vaak ook worden verbonden met ondersteuning op het gebied van zorg, armoedebeleid en schuldhulpverlening. Voor het centraal georganiseerde Suwi-stelsel is het moeilijk hierop aan te sluiten. De "beheersing" die gepaard gaat met het centraal ingerichte suwi-stelsel staat op gespannen voet met de responsiviteit en integraliteit die gepaard gaat met het decentraal ingerichte sociaal domein.

Met het belichten van deze spanning willen we overigens niet suggereren dat het centrale suwi-stelsel en het decentrale sociaal domein twee gescheiden werelden zijn. Ook in de huidige configuratie van het stelsel zijn er vele bruggen en bruggetjes geslagen tussen het centrale en het decentrale, zoals de taken die UWV uitvoert voor gemeenten, de gegevensuitwisseling (Suwinet) en de ondersteuning van gemeenten door de Programmaraad.

3.4 Conclusie

Op het gebied van de inrichting van het stelsel en de verdeling van verantwoordelijkheden daarbinnen is in de afgelopen periode (2007-2014) relatief weinig veranderd. Wél is de keten werk en inkomen in zekere zin "korter" gemaakt door de fusie van CWI en UWV, en is de rol van de sociale partners verder ingeperkt met het opheffen van de RWI.

De verstatelijking van het stelsel, waar de invoering van Suwi in 2002 mee heeft ingezet, heeft zich daarmee in de afgelopen periode verder voortgezet. Het stelsel is centraal georganiseerd en kenmerkt zich door een heldere scheiding tussen beleid en aansturing enerzijds en uitvoering enerzijds. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze en de andere spelers is in beginsel helder. De centrale spelers in het stelsel zijn het departement en de twee zbo's: SVB en UWV. De onduidelijke ophanging van het BKWI is het enige licht problematische aspect binnen de logica van het huidige stelsel. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het op termijn zinnig is om SVB en UWV als zbo's te handhaven en of ze op termijn dienen te worden samen gevoegd, maar achter deze vragen ligt geen duidelijk knelpunt ten grondslag in het huidige systeem.

Het verstatelijkte en gecentraliseerde karakter van het huidige stelsel, zo zal ook in verdere hoofdstukken worden betoogd, draagt bij aan een rechtmatige uitvoering waarbij waarden als efficiëntie, rechtsgelijkheid en beheersbaarheid dominant zijn. De doelstelling werk boven uitkering komt echter minder goed tot zijn recht (zie hoofdstuk 5), en dat kan mede worden geweten aan het statelijke karakter.

Kortom, de huidige inrichting van het suwi-stelsel, dat verstatelijkt en gecentraliseerd is, draagt bij aan *een goed functionerend verstrekkingenregime*. Het statelijke karakter van het huidige stelsel is echter in mindere mate geschikt om vorm te geven aan *een activerend participatieregime*. Dit participatieregime wordt grotendeels vormgegeven in het – gedecentraliseerde – sociaal domein. In dit sociaal domein zijn waarden als integraliteit, maatwerk en responsiviteit dominant. Het *aansluitingsdilemma* – van een centraal georganiseerd Suwi-stelsel op een decentraal

georganiseerd sociaal domein – speelt het Suwi-stelsel parten waar het gaat om de bijdrage die het kan leveren aan de werking van de arbeidsmarkt.

4 Sturing

In dit hoofdstuk staat de aansturing van het stelsel door de Minister van SZW centraal. In de eerste paragraaf beschrijven we de sturing door te kijken naar de doelen waarop wordt gestuurd, de instrumenten waarmee wordt gestuurd en de visie die richting geeft aan de sturing. Daarna schetsen we enkele ontwikkelingen in de sturingsrelatie, om vervolgens enkele dilemma's in de huidige sturing te belichten.

4.1 Beschrijving van de sturing

4.1.1 Sturing waarop? Ofwel: de SUWI-doelen

De Suwi-doelen staan centraal in de sturingsrelatie: werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid. De doelstelling werk boven uitkering omvat ook de component rechtmatigheid, ofwel juiste en tijdige uitkeringsverstrekking, die in begrotingsartikel 11 separaat wordt benoemd. Daarmee staan er formeel vier doelen centraal in de sturingsrelatie:

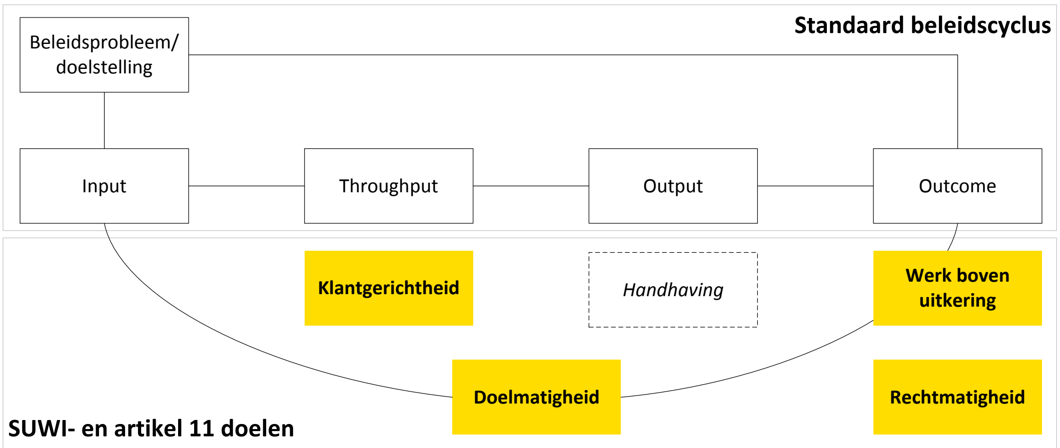
- Werk boven uitkering
- Rechtmatigheid, ofwel juiste en tijdige uitkeringsverstrekking
- Klantgerichtheid
- Doelmatigheid

In de P&C cyclus van de zbo's valt overigens op dat er de afgelopen jaren steeds meer aandacht is gekomen voor handhaving als doel; in zekere zin is er daardoor momenteel sprake van een vijfde Suwi-doel, hoewel sommigen respondenten handhaving in het kader van "rechtmatigheid" of "werk boven uitkering" plaatsen.[56] In het vervolg van dit rapport zullen we handhaving als een apart, vijfde doel behandelen.

De aansturing van het stelsel en de uitvoering en het doelbereik binnen dat stelsel (hoofdstuk 5) zijn niet goed te begrijpen zonder de Suwi-doelen nader te analyseren. De genoemde doelen verhouden zich namelijk tot elkaar en zijn, hoewel formeel gelijkwaardig, niet gelijkaardig. De eerste twee doelen, werk boven uitkering en rechtmatigheid, zeggen namelijk iets over de *uitkomst* van een proces. Het derde doel, klantgerichtheid, zegt iets over de *aard* van een proces. Het vierde doel, doelmatigheid, zegt iets over de *ratio* tussen de input in en de uitkomsten van een proces. In de figuur hieronder wordt getoond hoe de Suwi-doelen zich verhouden tot een standaard beleidscyclus.

[56] Ook in de jaarverslagen van het UWV wordt handhaving af en toe onder rechtmatigheid geplaatst.

figuur 4.1 - Doelen van Suwi en artikel 11 in verhouding tot de beleidscyclus.



Op papier zijn deze vier Suwi-doelen, eventueel aangevuld met het vijfde doel "handhaving", de doelen van de sturingsrelatie tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties. In de praktijk zijn de belangrijkste doelen van sturing waarschijnlijk echter andere dan de SUWI-doelen. In het afgelopen jaar is budgetsturing, dat wil zeggen bezuinigingen op de uitvoeringskosten, waarschijnlijk het meest in het oog springende sturingsmechanisme geweest. Tijdens coalitievormingen werden taakstellingen afgesproken, die daarna door de zbo's ingevuld dienden te worden. De budgetten van de zbo's zijn in deze tijd met ongeveer een derde gekort. Naast budgetsturing is de belangrijkste sturing beleidsgedreven. Dat wil zeggen dat er wets- of beleidswijzigingen doorgevoerd worden, die door de uitvoeringsorganisaties verwerkt dienen te worden. Binnen de uitvoeringsorganisaties wordt aangegeven dat er in de afgelopen periode sprake is geweest van zeer veel beleidswijzigingen, waarschijnlijk mede door het feit dat kabinetten slechts kort zitting hadden. Tezamen met de taakstellingen heeft de veelheid aan beleidswijzigingen veel gevraagd van de "verandercapaciteit" van de uitvoeringsorganisaties. Tot slot wordt er ook veel gestuurd op verandertrajecten of "grote dossiers". Dit zijn projecten waarvan wordt gedacht dat ze, door hun omvang en impact op het primaire proces, tijdelijk een plek in de sturingsrelatie dienen te krijgen. Recente voorbeelden hiervan zijn Werk.nl en operatie Redesign bij het UWV, en SVB Tien bij de SVB.

4.1.2 Sturing waarmee? Ofwel: de sturingsinstrumenten

In de paragraaf hierboven zijn al enkele sturingsmechanismen genoemd, zoals de prestatie-indicatoren en budgetsturing. In deze paragraaf schetsen we een vollediger beeld.

De formele sturingsinstrumenten die de Minister tot zijn beschikking heeft worden vormgegeven door de Wet Suwi, de Kaderwet zbo's, de regeling SUWI en het Besluit Suwi. De belangrijkste instrumenten die hieruit naar voren komen zijn:

- Financiering: het toekennen van de Rijksbijdrage voor de zbo's (Wet Suwi)
- De P&C cyclus: het goedkeuren van de jaarplannen en jaarverslagen van de uitvoeringsorganen (Wet Suwi en Regeling Suwi).
- Als onderdeel van de P&C cyclus, het aanwijzen van prestatie-indicatoren (Besluit Suwi)
- Benoemingen van de leden van Raad van Bestuur (Wet Suwi)
- "Aanwijzingen" geven en "noodzakelijke voorzieningen" treffen indien de uitvoeringsorganisatie zijn taken verwaarloost (Kaderwet), specifiek genoemd

in met betrekking tot de noodzaak voor ketenpartners om samen te werken (Wet Suwi).
- Besluiten van ZBO's vernietigen (Kaderwet)
- Instemmen met belangrijke besluiten zoals het aangaan van leningen of kopen van panden (Wet Suwi).

Behalve deze formele instrumenten is er natuurlijk ook sprake van informele sturing. De SZW sturingsvisie, die in de volgende paragraaf inhoudelijk wordt besproken, bevat ook een niet uitputtende lijst van sturingsinstrumenten die de Minister in kan zetten. In veel gevallen gaat het om vormen van meer informele sturing:
- het voeren van ambtelijk overleg;
- het maken van ambtelijke afspraken;
- het sturen van een brief c.q. het vragen om inlichtingen over een kwestie;
- het voeren van bestuurlijk overleg;
- het maken van bestuurlijke afspraken;
- het verzoeken om bepaalde aspecten van de uitvoering nader te onderzoeken of monitoren;
- het opleggen van een rapportageverplichting over bepaalde aspecten van de uitvoering;
- de Inspectie SZW verzoeken om bepaalde aspecten van de uitvoering nader te onderzoeken;
- een externe deskundige verzoeken om bepaalde aspecten van de uitvoering te onderzoeken of te monitoren;
- het aanpassen van beleid of regelgeving;
- het nemen van financiële of andere randvoorwaardelijke maatregelen.

Deze sturingsinstrumenten zijn in de periode 2007-2014 bij ons weten niet gewijzigd.

4.1.3 Sturing hoe? Ofwel: de sturingsvisie

SZW heeft in 2002 een sturingsvisie opgesteld om richting te geven aan de sturingsrelatie met de zbo's. Deze visie was gebaseerd op het government-governance model waarbij taken worden verdeeld naar beleid (inclusief sturing), uitvoering (inclusief beheersing en verantwoording), en toezicht. Beheersing wordt opgevat als "interne sturing" binnen de zbo's. Dit model maakt dus een duidelijke scheiding tussen beleid (bepalen wat er moet gebeuren) en uitvoering (bepalen hoe dat gebeurt). De gewenste wisselwerking tussen beleid en uitvoering wordt in de sturingsvisie verder geduid met het zogenaamde "4R model", dat het departement vier leidende principes biedt om de relatie in te vullen: richting en ruimte *geven*, en rekenschap en resultaat *vragen*. Te midden van deze vier "Rs" staat het begrip *vertrouwen* centraal: hoe meer vertrouwen, hoe meer ruimte voor de uitvoering en hoe meer het departement kan sturen op output en outcome. Hoe minder vertrouwen, hoe minder ruimte er zal zijn en hoe meer er ook op throughput gestuurd zal worden. Vertrouwen wordt in de visie onder meer opgebouwd door een goede *beheersing*.

De rollen van SZW op de verschillende aspecten van het government-governance model zijn als volgt aan te duiden:
- Beleid: SZW zal zich inzetten om de consistentie van de SUWI-keten te handhaven. Zbo’s zullen tijdig worden betrokken bij beleidsvoorbereiding. Hierbij zijn de zbo’s niet ondergeschikt aan de minister van SZW, maar is het een zelfstandige organisatie met een wettelijke opdracht.
- Sturing: de planning & control cyclus fungeert als centraal afstemmingsmechanisme tussen de taakopdrachten van SZW en de zbo’s. In deze cyclus zetten de zbo’s een beleidsplan op en geeft de minister daar zijn oordeel over.

- Beheersen: de minister van Sociale Zaken is eigenaar en opdrachtgever van ZBO en is daarmee verantwoordelijk voor een goed bestuur en beheer van de organisatie. Hiervoor worden bijvoorbeeld risicoanalyses en kwaliteitsmetingen ingezet. De eigenaar is verantwoordelijk voor de werking van de keten. Daarbij laat SZW de invulling van de uitvoering over aan de zbo's.
- Verantwoording: de zbo maakt jaarlijks een verantwoordingsverslag met betrekking tot de uitvoering, de bedrijfsvoering en de jaarrekening.
- Toezicht: de Inspectie voert signalerend toezicht uit op de uitvoering van het beleid. De minister van SZW stuurt zo nodig de uitvoering bij en voert daarmee het corrigerend toezicht uit.

4.2 Ontwikkelingen en duiding

De filosofie in het huidige stelsel, waarbij de uitvoering op enige afstand is gezet van het beleid, is dat er een balans gevonden dient te worden tussen de publieke aansturing en verantwoording enerzijds en de autonomie van de uitvoering anderzijds. De gedachte hierachter is dat publieke aansturing en verantwoording zouden moeten waarborgen dat klassieke rechtstatelijke waarden zoals rechtsgelijkheid worden gehandhaafd en dat belastinggeld efficiënt wordt gebruikt. Het zou bovendien de kaders moeten scheppen voor een goede uitvoering en moeten toezien op doelbereik van die uitvoering. De vrijheid voor de uitvoering zou aan de andere kant moeten leiden tot het optimaliseren van het beleid in de praktijk, op basis van de professionaliteit van de uitvoerders. De huidige sturing is goed te begrijpen als een zoektocht naar de juiste balans tussen publieke sturing en verantwoording enerzijds en vrijheid voor de uitvoering anderzijds.

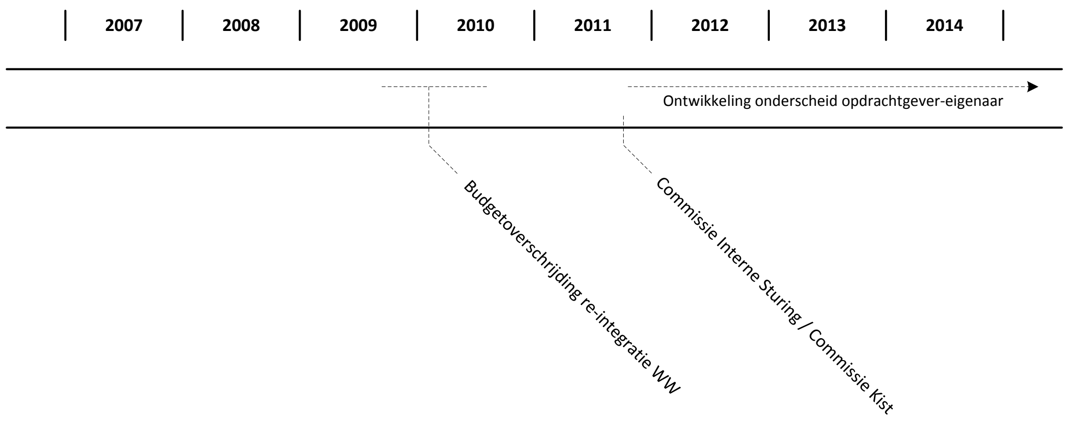
De sturingsrelatie tussen de Minister en de zbo's heeft zich de afgelopen jaren op een aantal punten ontwikkeld. We noemen er drie.

4.2.1 Kritiek op de sturing: Commissie Kist

Naar aanleiding van een incident in de uitvoering van het UWV – de re-integratiebudgetten WW werden in 2009 en 2010 fors overschreden – hebben eerst IWI en daarna een speciaal daartoe aangestelde Commissie Interne Sturing (Commissie Kist) onderzoek gedaan naar de sturing binnen het UWV (interne sturing) en de sturing tussen SZW en het UWV.[57] Wat betreft de interne sturing concludeerde de Commissie dat de aanwezige risico- en beheersmaatregelen in principe voldeden voor de reguliere processen, maar niet waren toegesneden op wettelijke of beleidsmatige veranderingen. Daarnaast ging de Commissie uitgebreid in op de sturingsrelatie met het departement. Het signaleerde dat er een veelheid aan ambtelijk overleggen was, met daarin een gebrek aan duidelijke taakopvatting en rolvastheid. De Commissie sprak van een "wurgende omhelzing" tussen het UWV en SZW. De commissie moedigde aan om twee ontwikkelingen in gang te zetten: (1) het strakker onderscheiden van de rol van opdrachtgever en die van eigenaar, en (2) het nauwer betrekken van het UWV bij beleidsontwikkelingen, door meer gebruik te maken van uitvoeringstoetsen, ook bij beleidsvoornemens die niet in wet- of regelgeving worden vertaald. In 2013 is de sturingsvisie uit 2002 aangepast om deze twee punten te accentueren.

[57] A.W. Kist c.s., Rapport Commissie Interne Sturing UWV (2010); IWI, Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV (2010); IWI, Risicobeheersing UWV. Nota van bevindingen (vervolgonderzoek) (2011).

figuur 4.2 – (Aanleiding van) ontwikkelingen in de sturingsrelatie



4.2.2 *Het onderscheid tussen eigenaar en opdrachtgever*

In de afgelopen jaren is, mede naar aanleiding van de kritiek van Kist, het onderscheid tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van de zbo steviger aangezet. Dit is overigens ook een Rijksbrede ontwikkeling geweest. Uiteindelijk fungeert de Secretaris-Generaal van SZW als de eigenaar, en de Directeuren-Generaal als opdrachtgever.[58] Dit onderscheid heeft zich de afgelopen jaren langzaam ontwikkeld – een ontwikkeling die nog niet is voltooid, zoals onder andere blijkt uit de circulaire die Minister Blok op 11 mei publiceerde[59] en uit het huidige herijkingsproces waarin de zbo's en het departement de sturingsrelatie verder trachten te ontwikkelen.

Het is nog niet eenvoudig om de wezenlijke verschillen tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol te duiden. Formeel houdt de eigenaar toezicht op het beleid en op "de algemene gang van zaken van de uitvoerende organisatie".[60] Het houdt een departementale verantwoordelijkheid in voor de continuïteit van de organisatie, en "voorkomt dat het zbo in een isolement raakt".[61] De opdrachtgever daarentegen begeleidt de uitvoering van de wetten en het beleid, draagt daartoe zorg voor een goede opdrachtformulering en voor prestatie-indicatoren ten aanzien van de gegeven opdrachten.[62] De opdrachtgever is dus gericht op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wetten, terwijl de eigenaar een scherper oog houdt op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de weerbaarheid van de organisatie op de langere termijn. Zonder eigenaar, zo is de redenering, zouden de wensen van de opdrachtgever een zbo op termijn uit kunnen putten, wat zou leiden tot meer incidenten in de uitvoering en een dienstverlening waarbij basale rechtstatelijke waarden niet meer gewaarborgd kunnen worden.

Het opkomende onderscheid tussen eigenaar-opdrachtgever kan overigens gezien worden als onderdeel van een meer algemene verzakelijking en formalisering die de afgelopen jaren is opgetreden in de relatie tussen de Minister en, met name, het UWV. Dat betekent geen verkilling van de relatie; de omhelzing blijft, volgens de betrokkenen, even innig als in de tijd van Kist, maar ze wordt als minder wurgend ervaren.

---

[58] In het geval van de SVB functioneren ook Directeuren-Generaal van andere departementen als opdrachtgever, bijvoorbeeld voor de uitvoering van het PGB. Dat staat echter buiten dit onderzoek.
[59] Circulaire "Governance ten aanzien van zbo's", 11 mei 2015.
[60] Johan de Leeuw, "Onderzoek naar de herpositionering van zbo's" (2013) 29.
[61] Johan de Leeuw, "Onderzoek naar de herpositionering van zbo's" (2013) 30.
[62] Idem.

4.2.3 Budgetten, beleidswijzigingen en "dossiers" leidend in de sturingsrelatie

Wanneer naar de P&C cyclus van de afgelopen jaren wordt gekeken – de meibrieven, jaarplannen, jaarverslagen van de zbo's en de reacties daarop van de Minister – dan ontstaat een gemengd beeld van de sturing op de zbo's. Enerzijds wekken de stukken de suggestie dat de prestatieafspraken – uitgedrukt in de prestatie-indicatoren – leidend zijn en een centrale plek hebben in de sturingsrelatie. Anderzijds zijn de reacties van de Minister op de jaarverslagen doorgaans vooral gericht op enkele grote dossiers en budgetten. Voorbeelden van dossiers die de afgelopen jaren veel aandacht hebben gekregen in de formele sturingsinstrumenten zijn Werk.nl, ICT en gegevensuitwisseling bij het UWV, en SVB Tien bij de SVB. Daarmee valt dus op dat er in de P&C cyclus van de afgelopen jaren relatief weinig aandacht is voor de Suwi-doelen en de prestaties van de zbo's op dat gebied. Er gaat meer aandacht uit naar de grote dossiers die op bepaalde momenten spelen. Dit laatste hoeft geen probleem te vormen, indien het maar niet ten koste gaat van de informatie-uitwisseling over de kwaliteit van de reguliere uitvoering. Op dit punt komen we hieronder terug.

4.3 Aandachtspunten en dilemma's in de aansturing van het stelsel

Hierboven is de sturingsrelatie beschreven en zijn enkele ontwikkelingen geschetst. In deze paragraaf bevragen we de huidige sturing. Net als in het vorige hoofdstuk stellen we eerst enkele aandachtspunten aan de orde, waarmee we trachten bij te dragen aan de mogelijke verbetering van het stelsel *binnen zijn eigen logica*. Vervolgens behandelen we het sturingsdilemma, waarmee we *de logica zelf* bevragen.

4.3.1 Aandachtspunten

De interpretatie en het gebruik van de "norm" op de prestatie-indicatoren is niet eenduidig
Hierboven hebben we gezien dat prestatie-indicatoren een belangrijk sturingsinstrument zijn voor de Minister in de relatie met de zbo's (in hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op deze indicatoren). Bij de indicatoren wordt doorgaans in het jaarplan – voorafgaand aan elk jaar – een norm gesteld waar later de prestaties aan worden afgemeten. Het dilemma hierbij is dat er geen overeenstemming is over wat deze norm betekent, en hoe deze gebruikt dient te worden.

Gangbaar is om een norm op te vatten als iets *normatiefs*, een uiting van een gewenst of vereist dienstverleningsniveau. In de praktijk van de huidige sturingsrelatie is de norm echter afgestemd op wat haalbaar is. De norm volgt in de regel de prestaties. Door de zbo's worden de normen als "hygiënefactoren" gezien. Ze is vooral *realistisch,* in plaats van normatief, en geeft als het ware een ondergrens aan waaronder de dienstverlening niet mag zakken. Een dergelijke interpretatie is in zichzelf niet verkeerd, als het gebruik van de norm daar maar op wordt afgesteld. Het betekent dat voor het beoordelen van de kwaliteit van de uitvoering vooral naar de absolute prestaties gekeken dient te worden, en niet zozeer naar de prestaties ten opzichte van de norm. Momenteel is het gebruik van de norm in de sturingsrelatie niet in alle gevallen consistent met de interpretatie ervan. Hierbij is overigens wel onderscheid te maken tussen de verschillende indicatoren: bij de indicatoren op het gebied van rechtmatigheid speelt dit probleem minder dan bij de indicatoren op bijvoorbeeld het gebied van werk boven uitkering.

Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering wordt onvoldoende gevoerd
Het bredere punt hierbij is de vraag of het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering voldoende wordt gevoerd. Dit hangt ook samen met de wijze waarop de prestatie-

indicatoren gebruikt worden. In theorie zijn er twee manieren denkbaar: het is een startpunt voor een gesprek, óf een eindpunt. In alle gevallen dient een gesprek over de kwaliteit van de dienstverlening te worden gevoerd, dat ofwel wordt afgesloten met een afrekening op basis van (een intelligente interpretatie van) de prestatie-indicatoren, ofwel wordt gevoed door informatie uit de prestatie-indicatoren.

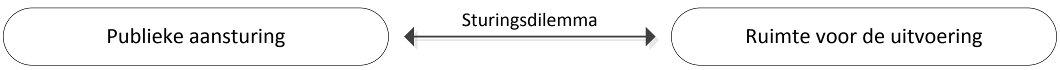
Door de onterechte suggestie te wekken van een precies en sluitend oordeel over de kwaliteit belemmeren de prestatie-indicatoren een continue gesprek over de kwaliteit van de uitvoering eerder dan dat ze haar faciliteren. Ter illustratie: de Inspectie constateert in 2014 dat klantmanagers bij het UWV de sturing op kwaliteit als marginaal ervaren. Het zoekt daarvoor de oorzaak in het feit dat deze klantmanagers vooral worden gestuurd op prestatie-indicatoren, die gericht zijn op resultaat en proces.[63] Het huidige gebruik van de prestatie-indicatoren leidt tot een gesprek dat vooral over kwantiteiten gaat, en minder over kwaliteiten.

Het gesprek over de kwaliteit van de dienstverlening dient te worden gevoed door de juiste sturingsinformatie. De huidige inrichting van het stelsel, waarbij uitvoering (agent) op enige afstand staat van het beleid (principaal), draagt inherent een informatie-asymmetrie in zich. Dit is in wezen hét centrale dilemma in de sturingsrelatie. In de praktijk vloeit er veel informatie over en weer tussen zbo's en de Minister; er is over het algemeen een sfeer van openheid, meer dan in het verleden het geval is geweest. Dat is goed, maar de vraag is of de uitgewisselde informatie voldoende is om de Minister in staat te stellen om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering. Uit de ons beschikbare stukken blijkt dat er veel informatie wordt uitgewisseld over veranderprocessen, bezuinigingen en incidenten, maar relatief weinig structurele informatie over de kwaliteit van de uitvoering. In de reactiebrieven van de Minister gaat de meeste aandacht uit naar incidenten en verandertrajecten, en wordt weinig aandacht besteedt aan de kwaliteit van de reguliere dienstverlening.

De theoretische voordelen van een zakelijke aansturing worden niet behaald
Een derde resterende vraag betreft de ambigue zakelijkheid die de huidige sturing kenmerkt. Dit heeft ook veel te maken met de inrichting van het stelsel: er is gekozen voor een zakelijke aanpak waarbij de uitvoering op afstand staat en op een bedrijfsmatige manier wordt aangestuurd. Het vocabulaire daarbij komt uit bedrijfskundige hoek: er wordt gestuurd en afgerekend op prestatieafspraken. Deze zakelijkheid is uiteindelijk natuurlijk enigszins kunstmatig, omdat echte afrekening nooit plaats kan vinden door gebrek aan reële alternatieven. Van echte afstand tussen beleid en uitvoering is bovendien geen sprake, mede doordat de verantwoordelijkheid voor beiden uiteindelijk samenkomt bij de Minister, die zich daarvoor moet verantwoorden in de Kamer. Deze ambiguïteit betekent dat de theoretische voordelen van het huidige stelsel – efficiëntie door prestatieafspraken en effectiviteit door ruimte voor de uitvoering – nooit volledig behaald kunnen worden. De huidige inrichting en aansturing heeft overigens wel een ander belangrijk praktisch voordeel: de uitvoering kan enigszins in de luwte plaatsvinden, met de politiek op enige afstand van de gevalsbehandeling.

4.3.2 Sturingsdilemma: publieke sturing versus ruimte voor de uitvoering

figuur 4.3 - Sturingsdilemma



[63] ISZW, Ken uw klanten (2014).

Het centrale dilemma binnen de sturingsrelatie is de spanning tussen publieke aansturing enerzijds en ruimte voor de uitvoering anderzijds. De Minister is verantwoordelijk, maar tegelijkertijd gedijt het systeem bij een zekere vrijheid voor de uitvoering. Het is permanent zoeken naar de juiste balans tussen ruimte geven en informatie vragen. In deze balanceeract speelt ook de politiek een rol. De sturingsfilosofie gaat uit van sturing op hoofdlijnen en zoveel mogelijk op output en outcome; dit is een belangrijk uitgangspunt bij het huidige stelsel waarbij de uitvoering van de sociale zekerheid is verzelfstandigd. Deze filosofie vraagt heldere sturing wanneer dat nodig is en een zekere terughoudendheid wanneer dat mogelijk is. De afgelopen jaren is er stevig geïnvesteerd in de relaties tussen de Minister en de zbo's, naar tevredenheid van de betrokkenen. Uiteindelijk wordt de minister echter aangestuurd door de politiek, en is hij in die zin ook niet in staat om autonoom de sturingsrelatie vorm te geven. Dat betekent dat de relatie tussen minister en zbo ook wordt vormgegeven door de mate en wijze van sturing vanuit de Tweede Kamer.

4.4 Conclusie

De sturing binnen het Suwi-stelsel kenmerkt zich door een hybride zakelijkheid. Aan de ene kant staat de *sturingsfilosofie*. De kern daarvan is dat de uitvoering – die hoofdzakelijk voor rekening komt van de zbo's – op afstand staat van het beleid – dat bij de minister is belegd. Uiteindelijk blijft de minister als stelselverantwoordelijke natuurlijk ook verantwoordelijk voor het uitvoering. De sturing van de zbo's dient "op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen" te geschieden. De sturingsvisie komt deels voort uit de bedrijfskunde, waarbij door de Minister richting en ruimte wordt geboden en rekenschap en resultaat wordt gevraagd. Prestatie-indicatoren zijn daarbij een belangrijk middel om de resultaten in kaart te brengen en als basis te dienen voor de verantwoording.

Aan de andere kant staat echter de *realiteit van de sturing*, waarin echte afrekening nooit plaats kan vinden door gebrek aan reële alternatieven en waarin van echte afstand tussen beleid en uitvoering amper sprake is. De theoretische voordelen van de zakelijke uitvoering – efficiëntie door prestatieafspraken en effectiviteit door ruimte voor de uitvoering – kunnen daardoor echter nooit volledig worden behaald.

Binnen deze hybride zakelijkheid dient een open gesprek over de kwaliteit van de uitvoering tot stand te komen tussen het departement en de zbo's. Dit is in de afgelopen periode onvoldoende gelukt. Inhoudelijk gezien heeft het gesprek zich vooral toegespitst op verandertrajecten (ingegeven door wetswijzigingen of bezuinigingen) en incidenten, en is het gesprek in mindere mate over de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de Suwi-doelen gevoerd. Er is in de afgelopen periode dus vooral gestuurd op budgetten en wetswijzigingen, en minder op doelbereik en kwaliteit van de uitvoering.

De relatie tussen Minister en zbo's heeft rond 2011 kritiek te verduren gekregen. De partijen hielden elkaar, zo luidde het oordeel van de onafhankelijke onderzoekscommissie (Commissie Kist), in "een wurgende omhelzing". Naar aanleiding van die kritiek zijn er enkele veranderingen ingezet, waarvan het strakker onderscheiden van de rollen van opdrachtgever en van eigenaar binnen het departement de belangrijkste was. Deze twee rollen vertegenwoordigen verschillende waarden, waarbij de opdrachtgever uit is op effectieve en efficiënte uitvoering van

wetten, en de eigenaar de robuustheid van de organisatie en de klassieke rechtstatelijke waarden in de uitvoering op langere termijn bewaakt.

De betrokken partijen zijn tevreden over deze ontwikkeling en geven aan dat de sturingsrelatie als gevolg daarvan helderder en effectiever is geworden. Duidelijk is echter ook dat de ontwikkeling nog voortgezet dient te worden, zoals ook blijkt uit het huidige herijkingsproces van de sturingsrelatie tussen zbo's en departement. Het is daarbij de vraag of de balans tussen de eigenaar en de opdrachtgever al een goed evenwicht heeft gevonden. Ook de rol van de politiek hierin is belangrijk: de opdrachtgever vertegenwoordigt doorgaans politieke wensen, terwijl de eigenaar lange termijnbelangen in het vizier moet houden. Uiteindelijk is het aan de politiek om ook deze belangen een plek te geven in de overwegingen. Hierboven zeiden we al dat er de afgelopen periode meer op budget, wetswijzigingen en incidenten is gestuurd en minder op het bereiken van de Suwi-doelen. Deze sturing was in belangrijke mate gedreven door de politiek. Ze heeft een beheerste en in zekere zin efficiënte uitvoering als gevolg gehad, waarbij de zbo's aan veerkracht en robuustheid hebben ingeboet. De rol van de eigenaar zal daarom in de komende jaren nog belangrijker worden dan ze al was.

5 Uitvoering en doelbereik

In dit hoofdstuk kijken we naar de uitvoering en het doelbereik binnen het Suwi-stelsel. Daartoe gebruiken we bestaande grijze literatuur, waaronder met name het werk van de Inspectie SZW (voorheen IWI), de P&C cycli van UWV en SVB met daarin de prestaties op de prestatie-indicatoren. In de eerste paragraaf beschrijven we het doelbereik, voor zover dat in kaart te brengen is op basis van bestaande bronnen, aan de hand van de vier onderscheiden doelen. We voegen daar overigens een vijfde doel aan toe – handhaving – omdat daar aparte prestatie-indicatoren voor worden gehanteerd. In de volgende paragrafen duiden we het doelbereik en schetsen we enkele dilemma's in en van de uitvoering.

5.1 Beschrijving van het doelbereik

5.1.1 *Werk boven uitkering*

De doelstelling "werk boven uitkering" is niet op SVB van toepassing. Deze paragraaf gaat daarom alleen over de uitvoering en het doelbereik door het UWV.[64]

Prestatie-indicatoren

De eerste constatering is dat de prestatie-indicatoren die in de afgelopen jaren zijn gehanteerd geen goed beeld geven van het doelbereik van de uitvoering op het gebied van werk boven uitkering. Er worden in de periode 2007-2014 structureel zes (groepen) aan prestatie-indicatoren gebruikt[65]:

- Indicatoren gericht op de uitstroom naar werk vanuit de WW. In de jaren 2007 en 2008 werd de uitstroom*quote* gebruikt als indicator: het aantal mensen dat vanuit de WW naar werk uitstroomt als percentage van het totaal aantal mensen dat uitstroomt uit de WW. Vanaf 2009 hanteert men de absolute arbeidsuitstroom uit de WW als indicator.
- Indicatoren gericht op de preventie van instroom in de WW. Het gaat daarbij om mensen die zich bij (dreigende) werkloosheid melden bij het UWV, en die reeds voor ingang van hun WW-uitkering een nieuwe baan vinden, mede door toedoen van het UWV. Kortom: mensen die uiteindelijk toch geen WW-uitkering nodig hebben. We zien dat de realisatie op deze indicatoren een aantal jaar achtereen sterk daalt. In 2012 wordt hij geïntegreerd in de uitstroomcijfers.
- Indicatoren gericht op de preventie van doorstroom vanuit de Ziektewet naar de WIA. Daartoe worden twee output-indicatoren gebruikt om te meten hoeveel ZW-cliënten binnen 13 weken hersteld zijn en hoeveel er binnen 104 weken hersteld zijn. Daarnaast wordt er tot en met 2012 één "throughput-indicator" gebruikt om te meten of de beoordeling van de re-integratieverslagen correct was.
- Een indicator gericht op de participatieplannen Wajong. In 2010 werd de Wajong aangepast om hem meer activerend te maken. Vanaf dat jaar wordt de tijdigheid van de participatieplannen Wajong, die voor alle Wajongers met arbeidspotentieel gemaakt dienden te worden, als prestatie-indicator bijgehouden.

[64] Er wordt in deze paragraaf niet gekeken naar de effectiviteit van re-integratie omdat re-integratie niet onder artikel 11 (uitvoeringskosten) van de SZW begroting valt.
[65] De tijdreeksen van de normen en realisaties op deze prestatie-indicatoren staan in bijlage 3 van dit rapport.

- Een indicator gericht op de uitstroom van arbeidsgehandicapten. Het betreft het "plaatsingspercentage AG", wat het aantal plaatsingen op betaalde banen uitdrukt als percentage van het aantal gestarte re-integratietrajecten.
- Indicatoren gericht op arbeidsmarkttransparantie voor werkzoekenden en werkgevers. De exacte invulling van de indicatoren is in de afgelopen jaren enkele keren gewijzigd, maar over de gehele periode brengt het transparantiebereik in kaart welk deel van vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt door het UWV wordt ontsloten voor werkgevers en voor werknemers. Concreet gaat het om de aantallen of percentages vacatures die het UWV in het systeem heeft (en die daarmee dus inzichtelijk zijn voor werkzoekenden), en de aantallen CVs van werkzoekenden die inzichtelijk zijn voor werkgevers.

Er zijn vier problemen die ervoor zorgen dat deze indicatoren geen goed beeld geven van het activerend karakter van het stelsel. Ten eerste is een deel van de indicatoren slechts zeer ten dele te beïnvloeden door het UWV. Dan gaat het bijvoorbeeld om de uitstroom uit de WW, maar ook om de preventie van instroom in de WW zoals die tot 2011 werd bijgehouden. Natuurlijk heeft het UWV enige invloed op de realisatie van deze indicatoren, maar de invloed van de conjunctuur (het aantal beschikbare banen én het aantal mensen dat een WW-uitkering krijgt) is vele malen groter. Ten tweede is een deel van de indicatoren niet gericht op output of outcome, maar op throughput of een ratio tussen throughput en output of een ratio tussen output en outcome. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het plaatsingspercentage AG. Daarmee wordt in kaart gebracht welk deel van de mensen dat een re-integratietraject volgt (output) ook op een baan wordt geplaatst (outcome): het is dus een *ratio* tussen output en outcome. Het zegt als zodanig niets over het activerend karakter van de uitvoering van de AG-regelingen, maar hoogstens iets over het rendement op een specifiek instrument: re-integratietrajecten. Daarmee willen we niet betogen dat een dergelijke indicator waardeloos is, maar alleen dat hij ons niet in staat stelt om het doelbereik van de uitvoering te beoordelen. Eenzelfde probleem, en dat is dan het derde, doet zich voor bij enkele indicatoren die gericht zijn op output in plaats van outcome. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de indicatoren gericht op arbeidsmarkttransparantie en de participatieplannen Wajong. Op zichzelf geven deze indicatoren nuttige informatie over de kwaliteit van de dienstverlening door het UWV – en zijn de realisaties op de indicatoren ook grotendeels of volledig door het UWV te beïnvloeden – maar net als bij de ratio-indicatoren stellen ze ons niet in staat iets over het doelbereik van de uitvoering te zeggen. Met andere woorden, het is niet duidelijk wat de bijdrage van arbeidsmarkttransparantie en de participatieplannen precies is aan de doelstelling "werk boven uitkering". Ten vierde hebben de indicatoren betrekking op de prestaties van het *UWV*, terwijl het uiteindelijk gaat om de activerende werking van het *stelsel*. Dit is een lastige spanning, die het stelsel als jaren lang parten speelt. We komen er hieronder op terug.

Kortom, het feit dat het UWV op vrijwel alle hierboven genoemde prestatie-indicatoren doorgaans op of boven de norm presteert zegt, nog los van het feit dat de norm duidt op wat *haalbaar* wordt geacht in plaats van wat *wenselijk* wordt geacht, relatief weinig over het bereiken van de doelstelling "werk boven uitkering". De vraag of het mogelijk is om betere prestatie-indicatoren te hanteren voor deze doelstelling komt in paragraaf 5.3.1 aan de orde.

Overige bronnen

Ook op basis van andere bronnen, waaronder de P&C cyclus, verslagen van de Inspectie en overige grijze literatuur, kan geen duidelijke conclusie worden getrokken over het doelbereik van de uitvoering op het gebied van "werk boven uitkering". Wel dient zich een aantal elementen van een dergelijke conclusie aan.

Uit de P&C cyclus en het werk van de Inspectie valt op dat in de eerste jaren van onze onderzoeksperiode relatief veel nadruk werd gelegd op de kabinetsdoelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen, en op de rol van het Suwi-stelsel daarin. Door de Inspectie werd betoogd dat de uitvoering de ruimte moest krijgen én nemen om substantieel bij te kunnen dragen aan deze doelstelling; er moest ondernemend gewerkt worden op de verschillende locaties.[66] Tegelijkertijd was er relatief veel aandacht voor maatwerk en keuzevrijheid voor de klant om zelf invulling te geven aan re-integratie. In 2007 werd een nieuw inkoopkader re-integratie van kracht om dit te benadrukken; relatief veel mensen maakten in die jaren ook gebruik van de zogenaamde individuele re-integratieovereenkomst (IRO). Tekenend is ook dat in 2007 en 2008 de "re-integratieaanbodquote" als prestatie-indicator werd gebruikt: de doelstelling daarbij is dat 90% van de werklozen binnen één jaar een re-integratieaanbod heeft gekregen.

Later ontstond er, eerst vanuit de Inspectie en later ook overgenomen door de Minister, kritiek op het feit dat er in de jaren 2008-2010 teveel aandacht was uitgegaan naar de werklozen die relatief dichtbij de arbeidsmarkt stonden.[67] Daardoor waren weliswaar relatief hoge uitstroomcijfers behaald maar was de werking van re-integratie volgens de Inspectie niet ten volle benut. De bijdrage van het stelsel aan de bruto-arbeidsparticipatie was daardoor kleiner dan ze had kunnen zijn. De Inspectie weet de disproportionele aandacht voor kortdurende werklozen onder andere aan de targetsturing, waardoor re-integratieprofessionals weinig stimulans ondervonden om zich te richten op mensen die verder van de arbeidsmarkt stonden.[68] Vanaf 2010 werd er meer nadruk gelegd op mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De vermindering van het budget voor re-integratie noopte ook tot meer selectiviteit.[69] Later gebeurt dit ook, dan wordt alleen nog re-integratie ingezet voor mensen die meer dan een jaar in de WW zitten.[70] Vanaf 2012 wordt het re-integratiebudget WW helemaal afgeschaft, zoals we in hoofdstuk 2 al zagen.

Ook voor de doelgroep AG nemen de middelen af. De Inspectie concludeert in 2014 dat de afnemende financiële middelen en de stijgende klantenbestanden het noodzakelijk maken dat de uitvoering de activerende dienstverlening aan klanten anders inricht. "Klantmanagers kunnen niet 'de beste dienstverlening aan elke klant' geven maar zij moeten een optimale dienstverlening verdeeld over het gehele klantenbestand weten te organiseren."[71] Selectiviteit wordt steeds belangrijker; een goed inzicht in de populatie is daarbij heel belangrijk. Vanaf circa 2012 zien we dan ook regelmatig kritiek op de kennis van de populatie. In 2012 signaleert de Inspectie dat het UWV de arbeidsmogelijkheden van een deel van de WIA populatie onvoldoende in beeld heeft. Professionals richten zich daardoor op de beter bemiddelbare klanten, en hun aansturing zou ze ook weinig stimulans geven om zich op de moeilijke groepen

[66] IWI, Jaarverslag 2007.
[67] Deze kritiek was er overigens al relatief snel; al in 2007 signaleert IWI dat ketenpartners dit een moeilijke doelgroep vinden. Zie: IWI, Jaarverslag 2007. Het knelpunt wordt echter pregnanter met de hausse aan WW-instroom vanaf eind 2008, en daarmee wordt ook de kritiek geprononceerder en consequenter.
[68] IWI, Jaarverslag 2010.
[69] IWI, Jaarverslag 2010.
[70] IWI, Jaarverslag 2011.
[71] ISZW, Ken uw klanten (2014).

te richten.[72] In 2013 wordt deze kritiek herhaald[73], en in 2014 wordt er uitgebreid onderzoek naar gedaan. Er wordt geconcludeerd dat de kennis van de klant het beste is bij uitkeringsintake, maar naarmate iemand langer in de uitkering zit daalt het aantal klantcontacten en wordt de kennis minder; sommige klanten raken zelfs helemaal uit beeld. In die gevallen wordt de indeling van klanten in categorieën, waar het UWV onder druk van de noodzaak van selectiviteit mee is gaan werken, statisch, en ontstaat er risico "dat arbeidsmogelijkheden onbenut blijven."[74] Dit knelpunt heeft aan urgentie gewonnen met de quotumregeling, omdat een deel van de populatie onder die regeling zou kunnen vallen.

Uiteindelijk moet bij het waarderen van de prestaties op het gebied van werk boven uitkering wel worden bedacht dat de echte verwezenlijking van deze doelstelling niet louter binnen dit stelsel kan gebeuren. Het UWV is daarbij sterk afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt: er zijn ten minste banen nodig voordat het UWV daar mensen op kan plaatsen, en deze banen kan het UWV niet of nauwelijks zelf scheppen. Dit punt betekent dat voor het bereiken van het doel "werk boven inkomen" over de grenzen van het Suwi-stelsel heen gekeken dient te worden.

5.1.2 Rechtmatigheid

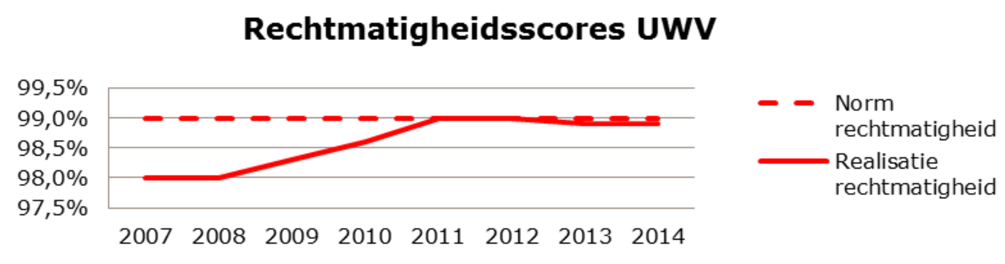
Rechtmatigheid kan worden onderverdeeld in juiste en in tijdige uitkeringsverstrekking. Enigszins verwarrend wordt de term rechtmatigheid ook wel eens gebruikt om alleen naar de juistheid van de uitkeringsverstrekking (het juiste bedrag) te verwijzen. Dat zal in onderstaande paragraaf soms ook gebeuren.

De eerste conclusie is dat de prestatie-indicatoren een goede bron bieden om het doelbereik van de uitvoering op het terrein van rechtmatigheid in kaart te brengen. Ook blijkt uit de prestatie-indicatoren dat over de gehele linie de doelstellingen op dit gebied vrijwel altijd zijn behaald. We zullen dat hieronder toelichten en preciseren.

Juiste uitkeringsverstrekking (ofwel: rechtmatigheid)

De rechtmatigheid wordt uitgedrukt in een percentage en is eigenlijk gebaseerd op de gevonden *on*rechtmatigheden. Er zijn daarbij twee gradaties van onrechtmatigheid: "financiële fouten", waarbij kon worden vastgesteld wat de fout precies was, en "onzekerheden", waarbij onvoldoende controlemiddelen waren om vast te stellen of iets goed of fout is.[75] Met andere woorden, het rechtmatigheidscijfer is 100% minus de percentages financiële fouten en onzekerheden. In de grafiek hieronder wordt de ontwikkeling van het rechtmatigheidscijfer weergegeven voor het UWV.

Figuur 5.1 - Rechtmatigheid UWV 2007-2014. Bron: UWV jaarverslagen



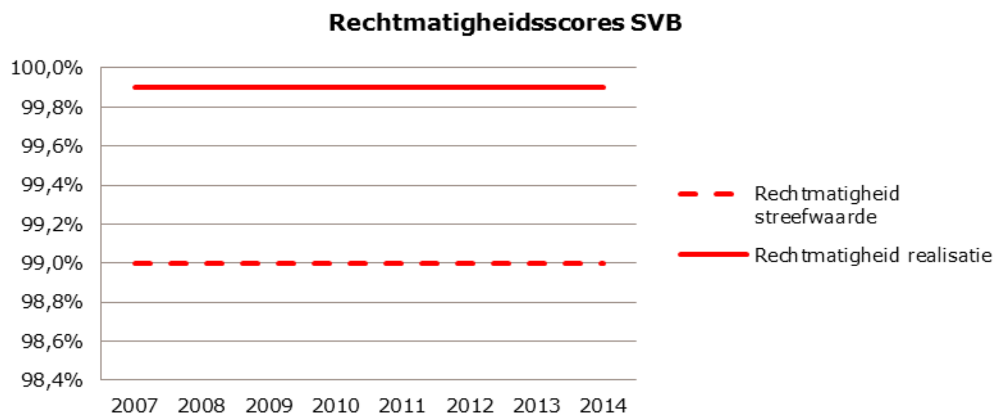
[72] ISZW, Jaarverslag 2012.
[73] ISZW, Jaarverslag 2013, 45.
[74] ISZW, Ken uw klanten (2014).
[75] UWV, jaarverslag 2008, 25.

We zien in de tabel een geleidelijke stijging richting van de rechtmatigheid richting de norm, waarbij vanaf 2011 op of vlak onder de norm wordt gepresteerd. De norm blijft in deze jaren gelijk, op 99%.

Rechtmatigheid is ook op wetsniveau uit te drukken. De grafiek daarvan staat in de bijlage. Daaruit blijkt dat de TRI[76], maar ook de Ziektewet, in de periode tot en met 2010 relatief laag scoren. De Toeslagenwet, Ziektewet, WAZO en WW hebben over de gehele periode rechtmatigheidspercentages die boven de norm liggen. Tegenwoordig liggen bij alle afzonderlijke regelingen de rechtmatigheidsscores ten minste rond de 97%.

Bij de SVB ligt het algehele rechtmatigheidscijfer structureel op 99,9%, zoals blijkt uit de grafiek hieronder.

figuur 5.2 - Rechtmatigheid SVB 2007-2014. Bron: SVB Jaarverslagen 2007-2014.



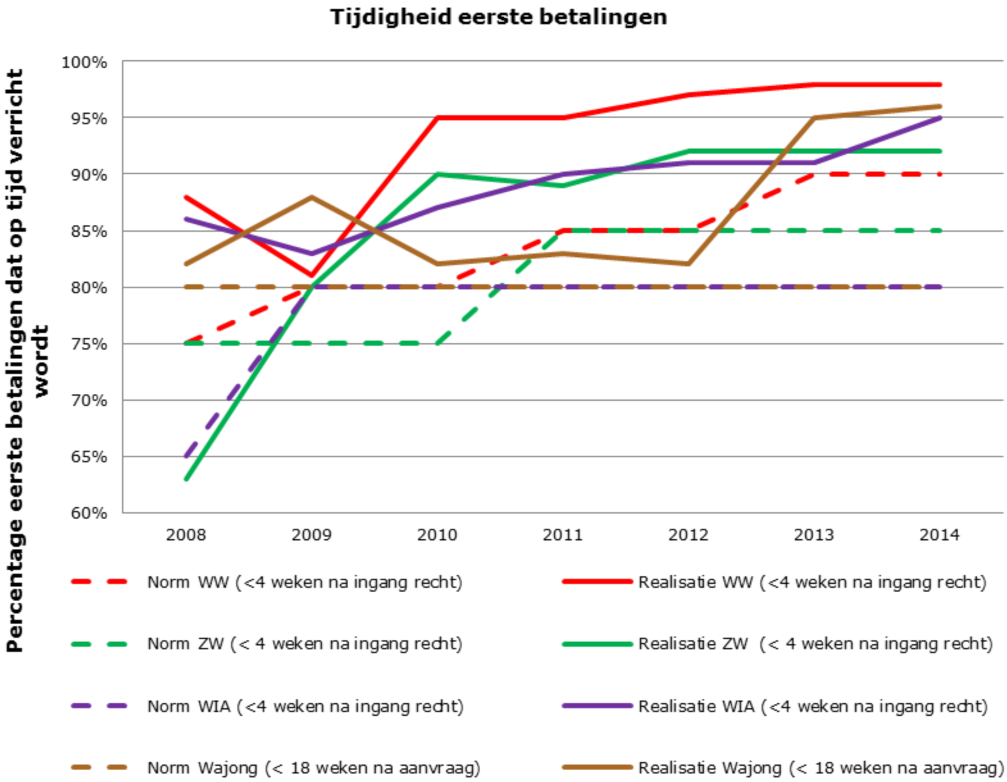
Wanneer naar de rechtmatigheid per regeling wordt gekeken, dan valt op dat van de Suwi-regelingen die de SVB uitvoert (AOW, ANW, AKW en AIO) alleen de AIO onder de norm presteert (zie de grafiek in de bijlage): in de afgelopen jaren scoort de AIO tussen de 96 en 99%, waarbij het in 2014 overigens voor het eerst boven de 99% lag. Omdat de AIO in aantallen bezien slechts een kleine regeling betreft, zeker wanneer vergeleken met de AOW waarbij een rechtmatigheidspercentage van nagenoeg 100% wordt gescoord, heeft het onrechtmatigheidspercentage op de AIO amper invloed op de algehele rechtmatigheid van de SVB.

Tijdige uitkeringsverstrekking

Bij het UWV wordt structureel de tijdigheid van de eerste betalingen voor de belangrijkste regelingen (WW, ZW, WIA en Wajong) bijgehouden, waarbij het doel is dat klanten hun eerste uitkering binnen vier weken na ingang van hun recht krijgen.[77] De normen en realisaties op deze indicatoren worden in de grafiek hieronder getoond.

[76] Tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten
[77] Of bij de Wajong binnen 18 weken na de aanvraag.

Figuur 5.3 - Tijdigheid eerste betalingen. Bron: UWV jaarverslagen[78]

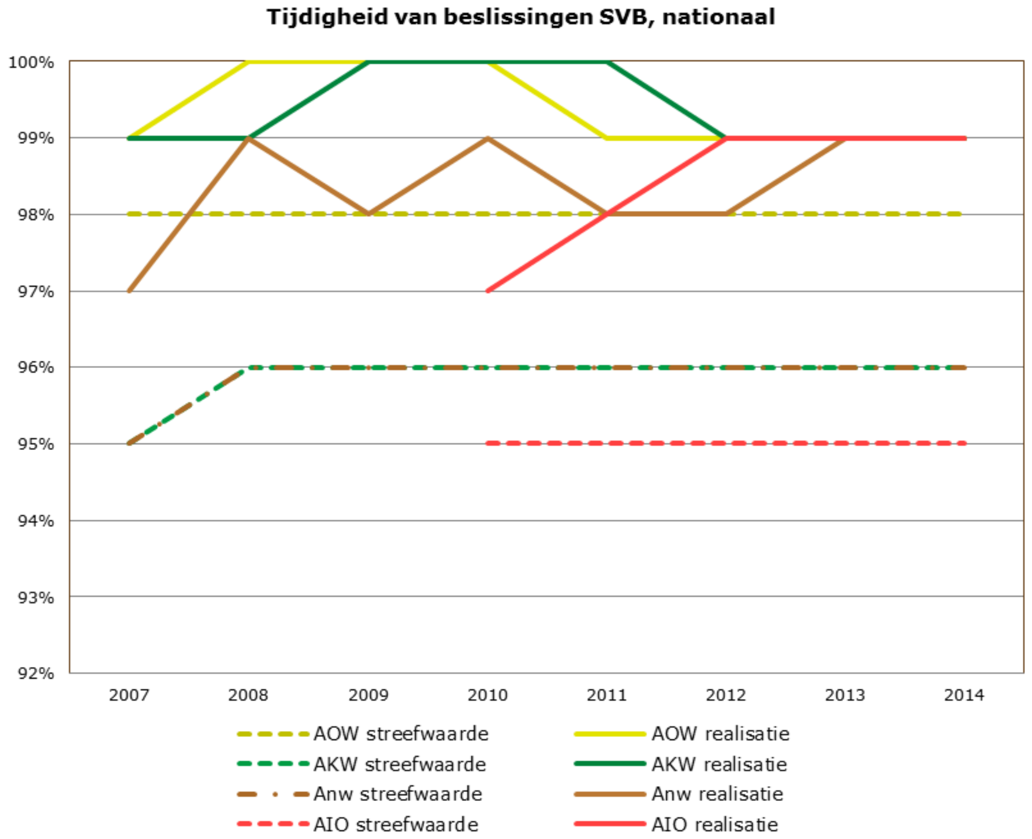


Bij de tijdigheid van eerste betalingen valt op dat er over het algemeen een opgaande trend te zien is in de afgelopen periode, zowel wat betreft de realisaties als wat betreft de normen. Daarbij lijken de normen de realisaties te volgen: eerst gaan de prestaties omhoog, en daarna wordt de norm bijgesteld (zie paragraaf 4.3.1 voor een nadere bespreking van deze problematiek). Wat verder opvalt is dat de norm, hoewel een opgaande lijn vertonend, in absolute zin vrij laag is gesteld. We zien dat over het algemeen de norm ligt tussen de 75 en 80%; dit betekent dat indien de norm wordt gehaald alsnog een kwart tot een vijfde van de uitkeringsgerechtigden hun eerste betaling niet binnen vier weken krijgt.[79] In de afgelopen jaren kruipt deze norm weliswaar iets omhoog, waardoor alle normen nu tussen de 80 en 90% liggen.

SVB meet in hoeverre beschikkingen op aanvragen en mutaties tijdig worden afgegeven.[80] Dit wordt uitgedrukt in een percentage "tijdigheid van beslissingen".

[78] Voor 2007 zijn alleen voor de WW cijfers beschikbaar (de norm was toen 70%, de realisatie was 82% bron: jaarverslag UWV 2007). Voor de WIA en de ZW werd in 2007 nog de tijdigheid van de beslissingen als KPI gehanteerd.
[79] Overigens is de gehanteerde doelstelling van een eerste betaling binnen vier weken strenger dan die opgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), waar uitgegaan wordt van zes weken.
[80] SVB, Jaarplan, 2007, 39.

figuur 5.4 - Tijdigheid van beslissingen, nationaal, bij SVB



De SVB houdt ook de tijdigheid van beslissingen bij voor haar klanten die in het buitenland wonen (van AOW, Anw en AKW). Over de gehele linie zien we geen grote verschillen met het werk voor binnenlandse klanten, behalve dat de tijdigheid voor Anw in 2013 onder de norm van 96% ligt, en voor AKW in 2014. In beide gevallen heeft het te maken met wetswijzigingen. Bij de Anw werd in 2013 het woonlandbeginsel ingevoerd, waarbij de Anw-uitkering werd verlaagd voor sommige mensen die buiten Nederland wonen. De bezwaarschriften werden tijdelijk aangehouden in afwachting van een uitspraak van de rechter met betrekking tot deze wetswijziging[81]. Een jaar later worden beslissingen weer tijdig afgegeven. De AKW heeft te maken met het aanscherpen van de uitvoering van de Wet op het kindgebonden budget.[82]

5.1.3 Klantgerichtheid

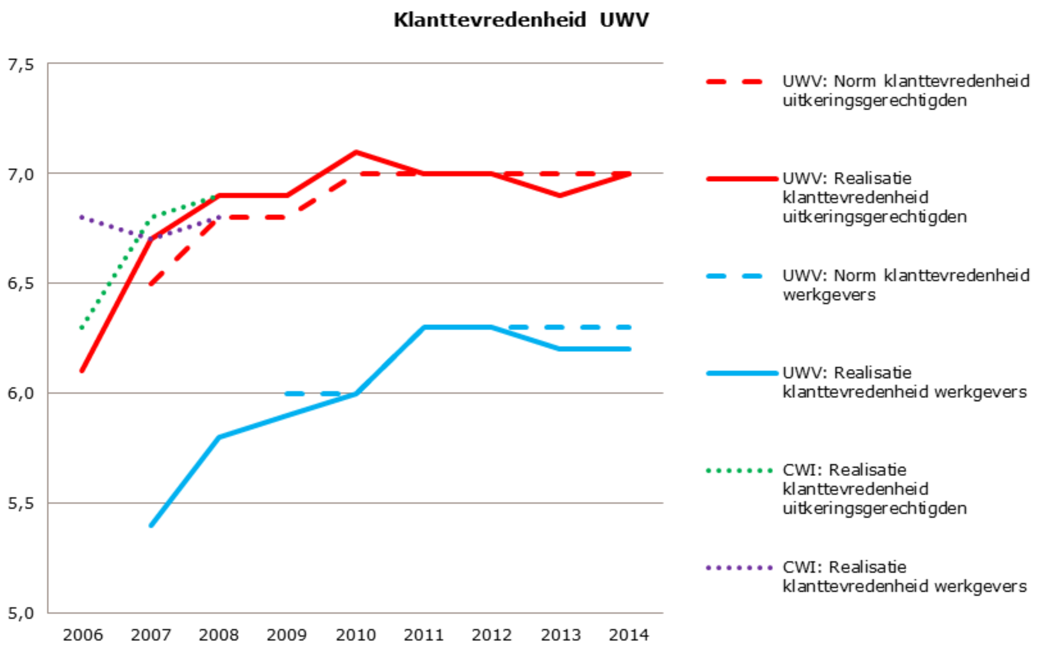
Prestatie-indicatoren

In de prestatie-indicatoren wordt klantgerichtheid zowel bij het UWV als bij de SVB geoperationaliseerd als “klanttevredenheid”. Daarnaast worden nog enkele andere cijfers gepresenteerd. Al met al ontstaat er op basis van de prestatie-indicatoren wel enig zicht op de klantgerichtheid maar is geen definitief oordeel te vellen.

Bij het UWV richt klantgerichtheid richt zich op twee doelgroepen: uitkeringsgerechtigden en werkgevers. In de grafiek hieronder staat de ontwikkeling van de klanttevredenheid voor beide doelgroepen weergegeven, met daarbij de norm voor beide doelgroepen.

[81] SVB, Jaarverslag 2013, 32.
[82] SVB, Jaarverslag 2014, 29.

Figuur 5.5 - Ontwikkeling klanttevredenheid CWI en UWV 2007-2014[83]



De scores zijn gebaseerd op de klantgerichtheidsmonitor die momenteel twee keer per jaar wordt uitgevoerd (tot 2013 drie keer per jaar). Daarbij worden een steekproef van uitkeringsgerechtigden en alle werkgevers die geabonneerd zijn op de elektronische nieuwsbrief benaderd.[84] In deze klantgerichtheidsmonitoren worden naast een totaaloordeel over de dienstverlening (het cijfer dat als prestatie-indicator) wordt genoemd, ook verschillende facetten van tevredenheid uitgevraagd, zoals tevredenheid per regeling, per type dienstverleningskanaal (bijvoorbeeld telefonisch, face-to-face, digitaal), en tevredenheid over aspecten van de dienstverlening zoals bereikbaarheid en toegankelijkheid, persoonlijke aandacht, snelheid en tijdigheid en duidelijkheid.

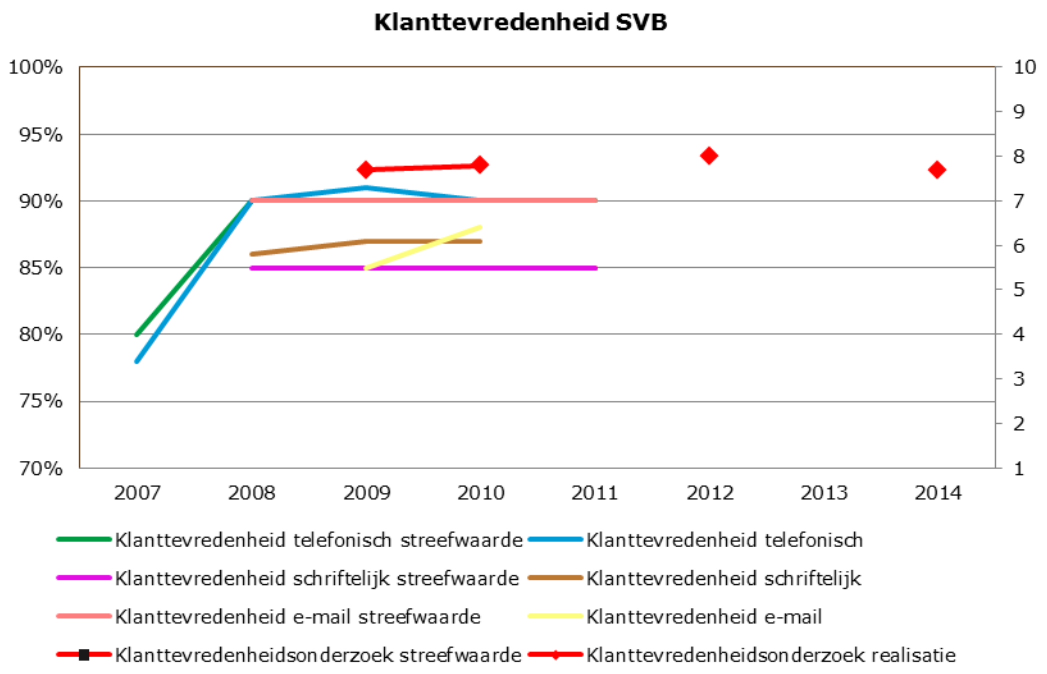
In de jaarverslagen van het UWV wordt ook ingegaan op andere aspecten van klantgerichtheid, zoals het aantal ontvangen klachten en de afhandeling daarvan. We zien daarbij een teruggang van het aantal klachten in de afgelopen periode, van circa 12.000 per jaar in 2007 tot circa 8.500 in de afgelopen jaren.[85]

Bij de SVB worden er in de afgelopen jaren twee manieren gebruikt om klanttevredenheid uit te drukken. Tot 2010/2011 werd het percentage klanten dat tevreden was als prestatie-indicator gebruikt. Dat percentage werd uitgesplitst naar de verschillende media waar gebruik van werd gemaakt: telefoon, schriftelijk en e-mail. Vanaf 2010, met een voorproefje in 2009, wordt er tweejaarlijks klanttevredenheidsonderzoek gedaan, waar één klanttevredenheidscijfers uitrolt. Beide uitdrukkingen van klanttevredenheid staan in de grafiek hieronder. We zien dat de SVB over het algemeen hoog scoort, met een algeheel klanttevredenheidscijfer dat rond de 8 ligt. In 2014 daalt het cijfer tot 7,7, iets waar de Minister in zijn reactie op

[83] Voor CWI lag de norm voor klanttevredenheid op 7,0, zowel voor uitkeringsgerechtigden als voor werkgevers.
[84] Zie bv: UWV klantgerichtheidsmonitor, 2e meting 2014: http://www.uwv.nl/overuwv/Images/KGM%20M2%202014%20Factsheet.pdf.
[85] UWV jaarverslagen 2007 tot en met 2014.

het jaarverslag begrip voor toont, "gezien het groot aantal wetswijzigingen, dat druk legt op de uitvoering".[86]

figuur 5.6 - Klanttevredenheid SVB 2007-2014. Bron: Jaarverslagen SVB 2007-2014.



Behalve de klanttevredenheid houdt de SVB in het kader van klantgerichtheid ook structureel de tijdigheid van klachtenafhandeling bij. Daarbij zien we over de gehele linie vrijwel alle klachten op tijd worden afgehandeld – de afgelopen jaren rond de 97%. Er worden geen cijfers genoemd over aantallen klachten of de kwaliteit/tevredenheid van de klachtenafhandeling.

De voornaamste reden voor het feit dat op basis van deze prestatie-indicatoren geen goed oordeel valt te geven over het doelbereik van UWV en SVB op het gebied van klantgerichtheid ligt in het feit dat het twijfelachtig is of klantgerichtheid zinvol is geoperationaliseerd als klanttevredenheid. Klantgerichtheid zegt iets over de aard van een proces – het dient de klant als uitgangspunt te hebben – terwijl klanttevredenheid iets zegt over de uitkomst – de klant dient tevreden achtergelaten te worden. Hoewel beide aspecten natuurlijk met elkaar te maken hebben zijn ze niet hetzelfde. Het is goed mogelijk dat een klantgericht proces een ontevreden klant achterlaat, zeker in het veld van sociale zekerheid waar soms een onplezierige boodschap overgebracht dient te worden. Omgekeerd is het ook mogelijk dat een proces dat in het geheel niet klantgericht is, toch een tevreden klant oplevert. Daaraan verwant is het probleem dat de klanttevredenheid slechts ten dele afhangt van de kwaliteit van de uitvoering: ze is ten minste ook afhankelijk van de kwaliteit en complexiteit van de wetgeving die de zbo's uit moeten voeren.[87] Anderzijds is het natuurlijk wel zo dat er over de gehele linie een positieve correlatie tussen klantgerichtheid en klanttevredenheid mag worden

[86] Reactiebrief op SVB Jaarverslag 2014.
[87] IWI maakt dit punt ook in 2010. Het constateert dat de dienstverlening op de Werkpleinen klantgericht is, maar niet altijd leidt tot klanttevredenheid. Wet- en regelgeving en het nastreven van efficiency bepalen, zo stelt het, mede de tevredenheid. Zie: IWI, Jaarverslag 2010. In 2007 constateert het overigens in dezelfde trant wijze dat de klanttevredenheid bij het CWI nog niet voldoet, maar de "klantbejegening" wel. Zie: IWI, Jaarverslag 2007.

verwacht; bij gebrek aan betere indicatoren kan een stijgende klanttevredenheid daarom tot op zekere hoogte wel als indicatie worden gezien van een stijgende klantgerichtheid.

Overige bronnen
De eerste jaren van onze onderzoeksperiode zijn, wat betreft klantgerichtheid, te begrijpen tegen een achtergrond van kritiek van de Inspectie die in 2005 werd geformuleerd. Er werd geconcludeerd dat de dienstverleningsprocessen niet zozeer georiënteerd waren rondom de burger als centrale factor, maar meer rondom de afzonderlijke organisaties en hun taken. De intake voor burgers was bijvoorbeeld zeer omvangrijk, met vele stapels papieren die (soms verschillende malen voor verschillende organisaties) moesten worden ingevuld. Bovendien was voor de burger de samenhang in de keten niet te overzien. Al met al oordeelde de Inspectie dat het dienstverleningsconcept diende te worden aangepast. Uiteindelijk leidde dit tot de Kanteling – een intern proces bij het UWV om de processen klantgeoriënteerd te maken – en tot een focus op geïntegreerde dienstverlening.[88] In 2010 vond de Inspectie dat de klantgerichtheid aanmerkelijk was verbeterd. De intake was eenvoudiger geworden, hoewel het op een aantal werkpleinen nog niet mogelijk was om digitaal voor WWB in te schrijven.[89] Hoewel de invoering van geïntegreerde dienstverlening enige vertraging opliep was het volgens de Inspectie in beginsel toch eenvoudiger en overzichtelijker geworden voor de klant.[90]

De Inspectie heeft in 2011 uitgebreid onderzoek gedaan naar klachtgerichtheid in de keten Werk in Inkomen, uit angst dat klantgerichtheid door de taakstellingen in het gedrang komt. Zij constateert daarbij allereerst dat de Wet SUWI het begrip klantgerichtheid niet definieert, en dat ook de uitvoeringsorganisaties dat niet doen. Wél operationaliseren ze het begrip, veelal met de volgende klantprincipes: tijdigheid, duidelijkheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid, maatwerk en persoonlijke aandacht.[91] De Inspectie oordeelt daarbij dat de klantgerichtheid dankzij de inspanningen van de uitvoeringsorganisaties in de periode 2006-2011 is toegenomen. De Inspectie constateerde daarbij dat er veel instrumenten werden ingezet om de klanttevredenheid direct (zoals cliëntenparticipatie en kwaliteitshandvesten) of indirect (zoals klanttevredenheidsonderzoeken, klachtenanalyse en analyse van procesgegevens) te verbeteren. Dat veel verschillende instrumenten worden ingezet, die veelal dezelfde knelpunten signaleren, plaatst volgens de Inspectie bovendien "vraagtekens bij de efficiëntie".[92] Specifiek onderzocht men de rol van twee instrumenten: klanttevredenheidsonderzoeken en cliëntenparticipatie. Ten aanzien van klanttevredenheidsonderzoek oordeelde de Inspectie dat er in de sturing van het stelsel teveel belang werd gehecht aan de grootschalige klanttevredenheidsonderzoeken. Bovendien zou de meerwaarde van die onderzoeken beperkt zijn en zouden ze beperkte impact hebben op de daadwerkelijke verbetering van de dienstverlening. Ten aanzien van cliëntenparticipatie oordeelde de inspectie dat de participatie heeft bijgedragen aan klantgerichtheid in de uitvoeringsorganisaties. Cliëntenraden werden steeds vaker in een vroeg stadium betrokken bij beleidsontwikkelingen en aanpassingen in de dienstverlening, en voorgestelde aanpassingen door cliëntenraden worden vaak overgenomen.[93]

[88] IWI, De burger bediend in 2010.
[89] IWI, de burger bediend in 2010.
[90] IWI, de burger bediend in 2010.
[91] IWI, De cliënt centraal (2011), 14-15.
[92] IWI, De cliënt centraal (2011), 9-10.
[93] IWI, De cliënt centraal (2011), 8-10.

Rond diezelfde tijd – eind 2011 – publiceerde de Nationale Ombudsman een zeer kritisch rapport over de dienstverlening bij het UWV. Het UWV sprong er voor de Ombudsman "negatief uit" in hoe het met de belangen van burgers omging. De structurele problemen die hij signaleert zijn: slechte informatie over terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen; onvoldoende aandacht voor bejegeningsproblemen rond verzekeringsartsen; het niet nakomen van terugbelafspraken; foute adressen op correspondentie; slechte klachtbehandeling; slecht dossierbeheer; onvoldoende aandacht voor de gevolgen van bruto terugvorderingen. Daarnaast vond hij dat het UWV niet voldoende samenwerkte met de Nationale Ombudsman bij het oplossen van problemen en klachten van burgers. Hij wijt de slechte prestaties aan de vele interne problemen, die op hun beurt weer voort zouden vloeien uit "het fusieverleden van het UWV, de daaruit voortkomende reorganisaties, bezuiniging op bezuiniging, de vele niet onderling communicerende computersystemen en het onvermogen om een goed werkend nieuw computersysteem in te richten".[94] In de jaarbrief 2012 signaleerde de ombudsman dat er verbeteringen waren opgetreden op de benoemde aandachtspunten, maar stelde het ook dat de forse bezuinigingen en daarmee gepaard gaande digitalisering van de dienstverlening tot gevolg hadden dat de klant minder centraal werd gesteld in de dienstverlening, met een toename van de klachten van burgers bij de ombudsman tot gevolg. In de jaarbrieven van 2013 en 2014 trok dit weer bij, en werd de dienstverlening volgens de ombudsman weer klantgerichter.[95]

5.1.4 Doelmatigheid

Het is niet mogelijk om een oordeel te vellen over de doelmatigheid van de uitvoering. Duidelijk is dat de uitvoeringskosten van de zbo's in de afgelopen jaren zijn gedaald: in absolute zin zijn ze licht gedaald, maar wanneer ze worden bezien tegen de achtergrond van een sterk stijgende werklast (volumes aan uitkeringsgerechtigden) en een stijging van het loon- en prijspeil zijn ze zeer sterk gedaald. In hoofdstuk 2 hebben we de ontwikkeling van de uitvoeringskosten van de twee zbo's al laten zien. Hieronder herhalen we ze in tabelvorm, en voegen we daar de uitvoeringskosten van IB en LCR aan toe om zicht te krijgen op de kosten van het gehele stelsel (in lijn met artikel 11 van de SZW begroting).

[94] Nationale Ombudsman, Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV (2011), beschouwing.
[95] Nationale Ombudsman, Jaarbrieven UWV 2012, 2013 en 2014.

Tabel 1 - Uitvoeringskosten Suwi-stelsel, in duizenden euro's. Bron: Jaarverslagen SZW, bijlagen over zbo's en rwt's.

	2007	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***
UWV								
-Begrotings-gefinancierd			489.823	557.619	475.159	379.397	344.878	339.747
-Premie-gefinancierd			1.568.399	1.382.100	1.372.499	1.391.800	1.428.300	1.568.458
Sub-totaal	1.726.900	1.634.900	2.058.222	1.939.719	1.847.658	1.771.197	1.773.178	1.908.205
SVB								
-Begrotings-gefinancierd			87.985	112.020	102.928	103.980	101.385	97.661
-Premie-gefinancierd			127.605	148.129	149.593	137.648	130.788	128.062
Sub-totaal	204.000	217.700	215.590	260.149	252.521	241.628	232.173	225.723
IB	6.900	5.800	7.316	7.177	6.310	6.476	7.781	6.725
LCR	484	602	898	646	629	652	644	955
CWI	393.000	376.300						
RWI	5.977	9.078	5.952	5.782	5.352	2.633		
Totaal	2.337.261	2.244.380	2.287.978	2.213.473	2.112.470	2.022.586	2.013.776	2.141.608

Bron: Jaarverslagen SZW 2007-2014, artikel 11 en bijlagen over zbo's en rwt's.[96]

Wanneer alleen wordt gekeken naar de verhouding tussen uitvoeringskosten en het volume aan uitkeringsgerechtigden, dan kan worden geconcludeerd dat het stelsel in de afgelopen jaren doelmatiger is geworden.

In de P&C cyclus wordt, in de reactie van de Minister op de jaarverslagen van de zbo's, ook altijd ingegaan op de doelmatigheid. Dit begrip wordt daar altijd geoperationaliseerd als "binnen het budget blijven". We zien dat de uitvoeringsorganisaties in alle gevallen binnen het budget zijn gebleven, met één uitzondering voor het IB in 2007 en 2008.[97] De SVB hanteert, behalve de mate van uitputting van het budget, nog een indicator om doelmatigheid uit te drukken, namelijk "efficiency". Daarmee drukt het de besparing uit die is behaald ten opzichte van de verwachte uitvoeringskosten.[98]

Dit alles leidt tot de conclusie dat "doelmatigheid" in de afgelopen periode een weinig inhoudelijke invulling heeft gekregen. Wat we daarmee bedoelen is dat "doelmatigheid" in werkelijkheid betrekking heeft op de ratio tussen de input in een proces en outcome, terwijl het momenteel wordt geoperationaliseerd door alleen naar de input – de vraag of men binnen budget blijft – te kijken. We kunnen dus wel iets

[96] Voor de cijfers over de jaren 2009-2014 is gebruik gemaakt van de gerealiseerde kosten volgens begrotingsartikel 11 uit de SZW jaarverslagen 2013 en 2014. Voor de cijfers over de jaren 2007-2008 is deze indeling van uitvoeringskosten niet beschikbaar. Daarom is gebruik gemaakt van de kosten zoals vermeld in de bijlagen over zbo's en rwt's in de SZW jaarverslagen 2007 en 2008. De kosten voor de RWI en de LCR voor de jaren 2007-2008 staan overigens niet in de bijlage over zbo's en rwt's, en zijn gebaseerd op de Vaststellingsbrieven jaarrekening 2007 en 2008.
[97] Zie de reactiebrieven op de jaarverslagen.
[98] De realisaties op deze prestatie-indicator van de SVB staan in bijlage 4.

zeggen over de ontwikkeling van de uitvoeringskosten, maar niet over de verhouding tussen deze kosten en de *effecten* van de uitvoering. Daarmee is het niet mogelijk om een goed onderbouwd oordeel te vellen over het doelbereik.

Kortom: de uitvoeringskosten zijn de afgelopen jaren gedaald, maar wat heeft dat betekend in termen van klantgerichtheid, rechtmatigheid en werk boven uitkering? Deze vraag is niet goed te beantwoorden, maar er zijn wel enkele contouren van een antwoord te schetsen. Zo zien we dat de klanttevredenheid de afgelopen jaren enigszins is gedaald, zowel bij UWV als bij SVB. Deze daling heeft ontegenzeggelijk te maken met de bezuinigingen en de druk waaronder de organisaties daardoor komen te staan. Op het gebied van rechtmatigheid lijken de dalende uitvoeringskosten te hebben bijgedragen aan verdere verbetering van de prestaties. Deze paradox is te verklaren door het feit dat de bezuinigingen hebben geleid tot een verdere digitalisering en automatisering van de werkprocessen, die op hun beurt daardoor sneller en minder foutgevoelig zijn geworden.[99] Het effect van de dalende uitvoeringskosten op het doel "werk boven uitkering" is moeilijk te duiden. Waarschijnlijk zou het stelsel, indien er meer geld te besteden zou zijn, meer activerend kunnen zijn dan het nu is. Tegelijkertijd zijn er met het terugdringen van de uitgaven voor re-integratie en bemiddeling waarschijnlijk ook veel activiteiten afgeschaft die weinig effect hadden, of waarvan het effect moeilijk is aan te tonen. Aanvullend onderzoek naar de effecten van verschillende elementen van de dienstverlening van UWV zou nodig zijn om hier een onderbouwd oordeel over te kunnen vellen. Dergelijk onderzoek is momenteel niet voorhanden.

5.1.5 Handhaving

Elders in dit rapport hebben we al betoogd dat handhaving in de afgelopen jaren een prominentere plek heeft gekregen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Bij het UWV is dit met name te zien vanaf 2011. Er wordt vanaf dat moment "meer en strenger gecontroleerd".[100] Ook in 2012 geeft het UWV aan dat het strenger is geworden in de uitvoering.

Prestatie-indicatoren

Op basis van de prestatie-indicatoren is het moeilijk om een oordeel te vellen over het doelbereik van de handhaving. Daarbij is ook de vraag wat daadwerkelijk het achterliggende doel van handhaving is. Wat dient er te worden gehandhaafd, en waarom? We zien dat hier eigenlijk nog geen goede antwoorden op zijn gegeven.
Bij het UWV worden er tot en met 2010 twee indicatoren gehanteerd. De eerste is gericht op de preventie van fraude en geeft weer welk deel van de UWV-klanten bekend is met zijn of haar plichten. De tweede is gericht op repressie, en geeft weer hoeveel procent van de geconstateerde fraudezaken bestuurs- of strafrechtelijk worden afgedaan.[101] Op beide indicatoren is in deze jaren een lichte stijging te zien. In 2011 worden er nieuwe kengetallen ingevoerd – wederom twee. De eerste betreft de handhaving van de inspanningsplicht[102] en de tweede betreft de handhaving van de inlichtingenplicht.[103] In beide gevallen wordt het aantal geconstateerde overtredingen bijgehouden en het aantal opgelegde maatregelen. In de realisaties op deze kengetallen zien we weerspiegeld dat er meer en strenger wordt gecontroleerd: vooral

[99] Een voorbeeld dat als zodanig wordt geduid is dat in 2013 de tijdigheid van de eerste betaling WW relatief sterk steeg als gevolg van digitalisering van het werkproces. Zie: UWV, Jaarverslag 2013.
[100] Jaarverslag UWV 2011, 7.
[101] Jaarverslag UWV 2007, 29.
[102] De plicht van bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden om zich in te spannen weer aan het arbeidsproces deel te nemen
[103] De plicht van uitkeringsgerechtigden om relevante wijzigingen in informatie, zoals inkomen of woonsituatie, door te geven aan het UWV.

wat betreft de inspanningsplicht neemt het aantal geconstateerde overtredingen sterk toe, van een kleine 70.000 in 2011 tot ruim 150.000 in 2014.[104] Wat betreft de inlichtingenplicht nam het aantal geconstateerde overtredingen in 2014 sterk toe, vooral doordat de regels in 2013 behoorlijk waren aangescherpt.[105]

De SVB hanteert over de gehele periode de indicatoren die het UWV in eerste instantie hanteerde: het percentage klanten dat bekend is met zijn verplichtingen, en het aandeel geconstateerde overtredingen dat administratief wordt afgedaan. In tegenstelling tot bij het UWV zien we bij de SVB een dalende trend wat betreft de afdoening; in 2013 wordt de indicator afgeschaft.[106] Bij de bekendheid met verplichtingen is de doelstelling van de SVB dat 60% van de klanten de plichten kent. Voor AOW, AIO en ANW ligt de realisatie doorgaans tussen de 80-95%, en voor de AKW tussen de 70-80%. Er zijn geen grote trends in waar te nemen.[107]

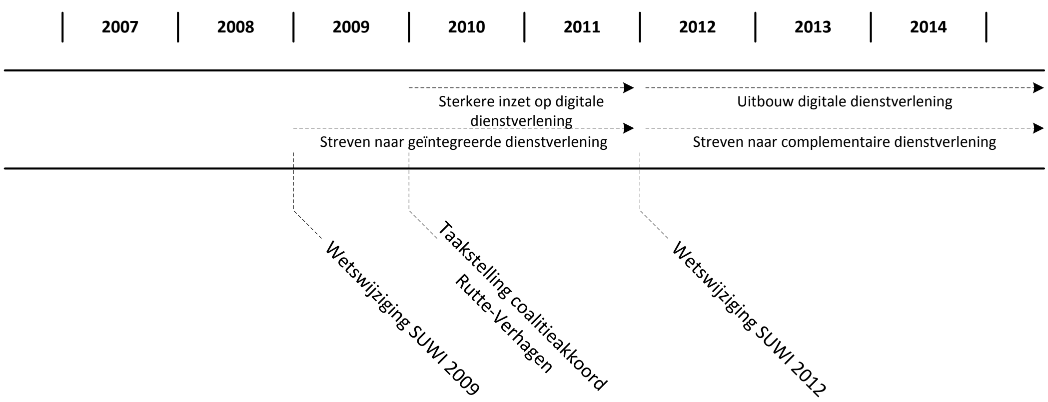
Overige bronnen

In 2013 is de Fraudewet ingevoerd.[108] Deze wet was in zekere zin de culminatie van de sterkere nadruk op handhaving die er die jaren gold. Deze wet verplichtte de ketenpartijen (UWV, SVB en gemeenten) om boetes op te leggen; hij liet daarbij amper discretionaire ruimte. De zbo's, en ook gemeenten, hebben zich hiertegen verzet, omdat zij zagen dat bij veel overtredingen niet uit kwade opzet werd gehandeld en omdat zij de boetes relatief hoog vonden.[109] Na heftige kritiek van de Nationale Ombudsman en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wordt de wet aangepast. Daarmee kregen de uitvoeringsorganisaties meer ruimte.

5.2 Ontwikkeling en duiding

Hieronder bespreken we vier onderwerpen waarmee we ontwikkelingen in de uitvoeringen willen schetsen en duiden.

figuur 5.7- Ontwikkelingen in de uitvoering



5.2.1 *Regionale samenwerking en de werking van het stelsel*

De paragraaf hierboven schetst, voor zover dat mogelijk is gebleken, het doelbereik van de uitvoering door de zbo's. Maar Suwi gaat over een *stelsel*, waar ook de

[104] De grafieken staan in bijlage 4.
[105] UWV, Jaarverslag 2014.
[106] De grafieken staan in bijlage 4. De indicator wordt afgeschaft "omdat het aantal zaken met administratieve afdoening steeds verder afnam ten opzichte van het totaal en werd daarmee minder relevant geacht als indicator".
[107] Zie bijlage 4 voor de grafieken.
[108] Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.
[109] UWV, Jaarverslag 2014.

samenwerking met gemeenten deel van uitmaakt. Hoe staat het dus met het doelbereik van het stelsel?

In de vorige evaluatie van Suwi in 2006 en in enkele andere publicaties uit de jaren daarvoor[110], werd gesuggereerd dat er, behalve prestatie-indicatoren voor de zbo's, ook "ketenindicatoren" gehanteerd dienden te worden om het doelbereik van de gehele keten uit te drukken.[111] Dit is in de jaren 2007-2008 ook geprobeerd, met enkele ketenindicatoren gericht op uitstroom uit de WW en klantgerichtheid. Deze indicatoren zijn na het samenvoegen van CWI en UWV ook weer losgelaten. Daarna ontstond nog wel het idee om, met het inrichten van de Werkpleinen (geïntegreerde dienstverlening), te gaan werken met indicatoren per locatie in plaats van per organisatie, maar dit is nooit van de grond gekomen.[112] In 2010 schreef IWI dat het niet eenvoudig bleek "om de benodigde samenwerking op het terrein van werk van UWV en gemeenten, nodig om de doelen op dat terrein te realiseren, op het gewenste niveau te krijgen."[113] Het constateerde dat wet- en regelgeving nodig was geweest om deze samenwerking te stimuleren.[114] Tegelijkertijd toonde de Inspectie begrip: "Het gaat om complexe veranderingsprocessen op zowel stelselniveau als op regionaal niveau tussen rijk en gemeenten en bovendien in een turbulente omgeving."[115]

In 2012 werd de doelstelling van geïntegreerde dienstverlening losgelaten; vanaf dat moment was het beoogde samenwerkingsmodel tussen UWV en gemeenten dat van "complementaire dienstverlening". Hoofdstuk 8 bevat de samenvatting van de evaluatie van deze wijziging. Uit deze evaluatie blijkt dat de regionale samenwerking na de wetswijziging van 2012 in eerste instantie een dip doormaakte, mede als gevolg van teleurstellingen bij beide partijen over hun "teniet gedane inspanningen en investeringen in de samenwerking in de daaraan voorafgaande periode".[116] In 2013 en met name 2014 trok het niveau van samenwerking, in de ogen van de betrokkenen in de regio, weer wat bij, mede als gevolg van de aangekondigde Wet Werken naar Vermogen – later de Participatiewet. Anno 2014 zijn de betrokkenen overwegend tevreden over de samenwerking, hoewel er verschillen zijn zowel tussen UWV en gemeenten enerzijds, alsook tussen verschillende (typen) gemeenten anderzijds. De evaluatie maakt duidelijk dat de samenwerking nog niet op het niveau van voor 2012 is, maar dat er wel een opgaande lijn te zien is.

Wat de regionale samenwerking uiteindelijk bijdraagt aan het doelbereik van het stelsel is moeilijk te duiden. Het verhoudt zich, in theorie, tot meerdere doelen. In ieder geval heeft het als doel om bij te dragen aan het activerende karakter en aan de klantgerichtheid van het stelsel. Betrokkenen zelf geven aan redelijk tevreden te zijn over de bijdrage van de regionale samenwerking aan de doelstelling "werk boven uitkering"; in mindere mate denken ze dat het bijdraagt aan klantgerichtheid en doelmatigheid. Zoals blijkt uit de evaluatie is op basis van bestaand onderzoek niet te zeggen of, en in welke mate, de samenwerking bijdraagt aan het bereiken van de doelen werk boven uitkering of klantgerichtheid.[117]

---

[110] Zie: IWI, De burger bediend in 2005.
[111] IWI, de burger bediend in 2005 en 2010.
[112] Intern binnen het UWV gebeurt dit overigens wel.
[113] IWI, de burger bediend in 2010.
[114] Voorbeelden van deze wet- en regelgeving zijn de WEU en het besluit Werkpleinen, een AMvB die werd ingevoerd omdat de geïntegreerde dienstverlening te traag op gang kwam.
[115] IWI, de burger bediend in 2010.
[116] M. Sax en P.A. Donker van Heel (2015), De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia, 5. Zie hoofdstuk 8 voor een samenvatting.
[117] Ibidem, 67-71.

5.2.2 De toegenomen rol voor digitale dienstverlening

De afgelopen jaren kenmerken zich ook door een toenemende rol voor digitale dienstverlening. Deze geleidelijke omslag is bij beide uitvoeringsorganisaties te zien. De omschakeling van face-to-face dienstverlening naar digitale dienstverlening voor WW-ers door het UWV is onderwerp geweest van één van de deelevaluaties.[118]

Consequentie van afspraken die voortvloeiden uit het regeerakkoord Rutte I (2010) is het WERKbedrijf de financiële taakstelling kreeg om per 2015 € 155 miljoen te besparen op uitvoeringskosten. Om aan deze financiële taakstelling te kunnen voldoen is in de Wijziging van de Wet SUWI 2012 politiek besloten dat UWV sterk zal inzetten op versnelde doorontwikkeling van de digitale dienstverlening aan werkzoekenden. UWV heeft invulling gegeven aan de wens om verder te digitaliseren met het programmaplan Redesign.

Uit de evaluatie blijkt dat de digitale dienstverlening aan WW'ers vanaf 2012 sterk is doorontwikkeld. In 2011 bestond de online dienstverlening uit een basisversie van de Werkmap, en was het mogelijk om vacatures te zoeken op werk.nl. Tussen 2012 en 2015 zijn de functionaliteiten van de Werkmap uitgebreid. Ook het aantal digitale ondersteuningsmiddelen is in de periode 2012-2015 flink uitgebreid: tijdens deze periode introduceerde UWV onder andere diverse (interactieve) online trainingen, video's en testen. De kwaliteit en het aantal diagnose-instrumenten dat UWV digitaal aanbiedt is toegenomen,[119] en er is vorm gegeven aan de digitale handhaving.[120] Ook het gebruik van de digitale omgeving van het UWV neemt toe: steeds meer WW'ers en werkgevers hun weg weten te vinden in de digitale omgeving van het UWV. De stabiliteit van werk.nl is in de afgelopen jaren (2012-2014) toegenomen.

De omschakeling van face-to-face dienstverlening naar digitale dienstverlening voor WW-ers heeft in eerste instantie een negatief effect gehad op de klanttevredenheid. Tussen 2010-2012 daalt deze. In 2013 verschijnt er ook een kritisch rapport van de nationale ombudsman waarin het de digitale dienstverlening van verschillende overheidsinstanties tegen het licht houdt; het UWV springt er in dat rapport in negatieve zin uit, mede door een haperende beschikbaarheid van Werk.nl.[121]

Vanaf 2013 herstelt de klanttevredenheid weer enigszins, wat wordt toegeschreven aan het feit dat het aantal persoonlijke contactmomenten vanaf 2013 weer is gestegen, dat de prestaties van de digitale dienstverlening zijn toegenomen en dat klanten moesten wennen aan de digitale dienstverlening.[122] Het effect van de digitalisering op de doelstellingen "werk boven uitkering" is moeilijk te duiden. Enerzijds is het bekend dat persoonlijke gesprekken met een werkcoach leiden tot meer uitstroom naar werk in een situatie waarin geen andere vormen van (digitale) dienstverlening worden aangeboden op mogelijk zijn. Anderzijds is er nog geen onderzoek beschikbaar naar de vervanging van persoonlijke dienstverlening door digitale dienstverlening, waardoor niet kan worden gezegd of de omschakeling van face-to-face bemiddeling naar meer digitale dienstverlening heeft geleid tot een lagere kans op een baan voor WW'ers. Over doelmatigheid – de ratio tussen input en outcome – kan daardoor ook geen sluitend argument worden gemaakt. Wél is duidelijk

---

[118] Een samenvatting van het rapport is te vinden in hoofdstuk 9.
[119] Met behulp van diagnose-instrumenten geeft UWV een werknemer inzicht in zijn kansen op de arbeidsmarkt.
[120] M. Lammers, M. Imandt en Arjan Heyma (2015), Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO. Zie hoofdstuk 9 voor een samenvatting.
[121] Nationale Ombudsman, De burger gaat digitaal (2013).
[122] M. Lammers, M. Imandt en Arjan Heyma (2015), Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO.

de digitalisering van de dienstverlening werd ingegeven door de noodzaak te bezuinigen: de dienstverlening is dus in ieder geval een stuk goedkoper geworden.

5.2.3 *Complexiteit en verandering als centrale elementen in de uitvoering*

Zowel in de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd als in de P&C cycli van de zbo's komen twee thema's naar boven die de uitvoeringspraktijk de afgelopen jaren sterk hebben beïnvloed: complexiteit en verandering. Deze twee zijn met elkaar verbonden.

Het beleidsterrein is de afgelopen jaren onderwerp geweest van vele beleids- en wetswijzigingen, zoals ook in hoofdstuk 2 al is getoond. Er hebben zich stelselwijzigingen voorgedaan (fusie CWI-UWV, decentralisaties, twee wijzigingen van de Wet Suwi), wetswijzigingen (wijzigingen in vrijwel alle materiewetten die door UWV en SVB worden uitgevoerd) en vele beleidswijzigingen die niet in wetten zijn gevat. De bezuinigingen, met hun consequenties voor de zbo's, horen daar natuurlijk ook bij. De zbo's wijzen in hun jaarverslagen dan ook regelmatig op het feit dat er in het afgelopen jaar "een recordaantal" wetswijzigingen is doorgevoerd of uitvoeringstoetsen is uitgevoerd.[123] De SVB, een organisatie die tot voor kort voornamelijk wetten uitvoerde die relatief beleidsarm waren, constateerde ook regelmatig dat de wetten steeds beleidsintensiever werden.[124] Regelmatig wijzen de zbo's erop dat al deze veranderingen een druk op de organisaties leggen, en dat de "verandercapaciteit" beperkt is.[125] In 2014 vraagt de SVB zich in haar jaarverslag bovendien af, in relatie tot het recordaantal van 20 wetswijzigingen die het in 2014 moest doorvoeren, of de complexiteit die op deze manier voor de burger wordt geschapen niet ook gaat leiden tot vertrouwensverlies.[126]

De permanente verandering en toegenomen complexiteit van de wetten worden enerzijds veroorzaakt door de bezuinigingen in de uitvoeringskosten, en anderzijds door de in de politiek gevoelde behoefte om te bezuinigen op de grote geldstroom. Mede doordat het technologisch mogelijk is geworden om beleid voor specifieke groepen uit te voeren, is een tendens te zien van steeds preciezer beleid waarbij bovendien steeds meer op inkomensafhankelijkheid wordt getoetst. Deze toegenomen complexiteit legt een grotere druk op de uitvoering.

Dit uit zich ook in het feit dat de meeste professionals bij het UWV een hoge tot zeer werkdruk ervaren, zoals blijkt uit onderzoek van de Inspectie. Oorzaak daarvan is een grote caseload, hoge administratie- en registratiedruk en ontoereikende ICT-systemen. Ook de helft van de leidinggevenden vindt de capaciteit onvoldoende om de werkdruk aan te kunnen.[127] Opvallend genoeg zoekt de Inspectie de oorzaak van de ervaren werkdruk zelf echter niet zozeer in de hoge werklast maar in een ervaren gebrek aan handelingsvrijheid voor de professionals.

5.2.4 *Waar is de private markt?*

Een belangrijke ontwikkeling die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken is de marginalisering van de private markt in het Suwi-stelsel. Zoals in hoofdstuk 2 is aangetoond betekende Suwi een gedeeltelijke privatisering van het stelsel: de re-integratieactiviteiten zouden op de private markt worden ingekocht. Met het afschaffen van de re-integratie WW en de inperking van het budget voor re-integratie

[123] Zie bijvoorbeeld: SVB, Jaarverslag 2014, 5; en UWV, Jaarverslag 2014, 3.
[124] Zie bijvoorbeeld: SZW, Reactiebrief jaarverslag SVB 2012, 1.
[125] Zie bijvoorbeeld: SVB, Jaarverslag 2013, 9.
[126] SVB, Jaarverslag 2014.
[127] ISZW, Ken uw klanten (2014).

AG is het belang van deze markt in zijn geheel behoorlijk afgenomen. Private partijen hebben daarmee een minder belangrijke rol in de uitvoering van de sociale zekerheid.

Daarentegen is de invloed van de markt op het punt van *bemiddeling* wellicht wel toegenomen. Gemeenten en UWV gaan steeds meer samenwerkingen aan met uitzendbureaus. Deze uitzendbureaus zijn langzamerhand een sleutelfunctie gaan vervullen in het bijeen brengen van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt, ook waar het populaties van UWV en gemeenten betreft.[128]

5.3 Aandachtspunten en dilemma's in de uitvoering

Nu we de uitvoering, het doelbereik en de ontwikkelingen in de uitvoering hebben besproken is het tijd om stil te staan bij enkele aandachtspunten en dilemma's in de uitvoering. Net als in de vorige hoofdstukken stellen we eerst aandachtspunten aan de orde, waarmee we trachten bij te dragen aan de mogelijke verbetering van het stelsel *binnen zijn eigen logica*. Vervolgens behandelen we het uitvoeringsdilemma, waarmee we *de logica zelf* bevragen.

5.3.1 Aandachtspunten

De doelen zijn niet in alle gevallen goed geoperationaliseerd
Uit de bespreking hierboven is al duidelijk geworden dat van de vier doelen die centraal staan in het Suwi-stelsel er drie niet eenduidig zijn geoperationaliseerd. Er bestaat onvoldoende duidelijkheid over wat er met de doelen wordt nagestreefd.

Dit openbaart zich vooral bij het doel werk boven uitkering. In 2001, bij indiening van de wet, werd het doel toegelicht als betrekking hebbende op zowel preventie (voorkomen van uitval uit het arbeidsproces) als re-integratie, beiden in het kader van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit veronderstelt een brede blik op activering, waarbij niet louter wordt gestreefd naar het realiseren van veel snelle uitstroom uit de uitkering, maar waarbij ook wordt gestreefd een bijdrage te leveren aan de werking van de arbeidsmarkt en op langere termijn een netto effect op het uitkeringsvolume te bereiken. Deze brede blik op activering heeft in de afgelopen periode steeds minder aandacht gekregen, en het UWV heeft tegenwoordig minder instrumenten tot zijn beschikking om invulling aan deze doelstelling te geven dan rond 2007 het geval was. De prestatie-indicatoren, waarmee het doel wordt geoperationaliseerd, zijn bovendien gericht op preventie en uitstroom in enge zin, en brengen niet in kaart in welke mate wordt bijgedragen aan de werking van de arbeidsmarkt en aan de arbeidsparticipatie.

Bij doelmatigheid speelt een soortgelijke discussie. Voor een echte afweging op het gebied van doelmatigheid zou er ook inhoud moeten worden gegeven: input moet worden afgezet tegen output of outcome, waarna een oordeel over de doelmatigheid kan worden gegeven. In de huidige invulling van doelmatigheid ontbreekt het *doel* en blijft alleen de *matigheid* over. Hoewel het in alle gevallen moeilijk is om inhoudelijk invulling te geven aan doelmatigheid zou het goed zijn hiertoe toch een poging te wagen. Effecten van vermindering of vermeerdering op de uitvoeringskosten dienen te worden uitgedrukt in doelbereik, waarna een inhoudelijk gesprek kan worden gevoerd of dit veranderde doelbereik in verhouding staat tot de investeringen of besparingen.

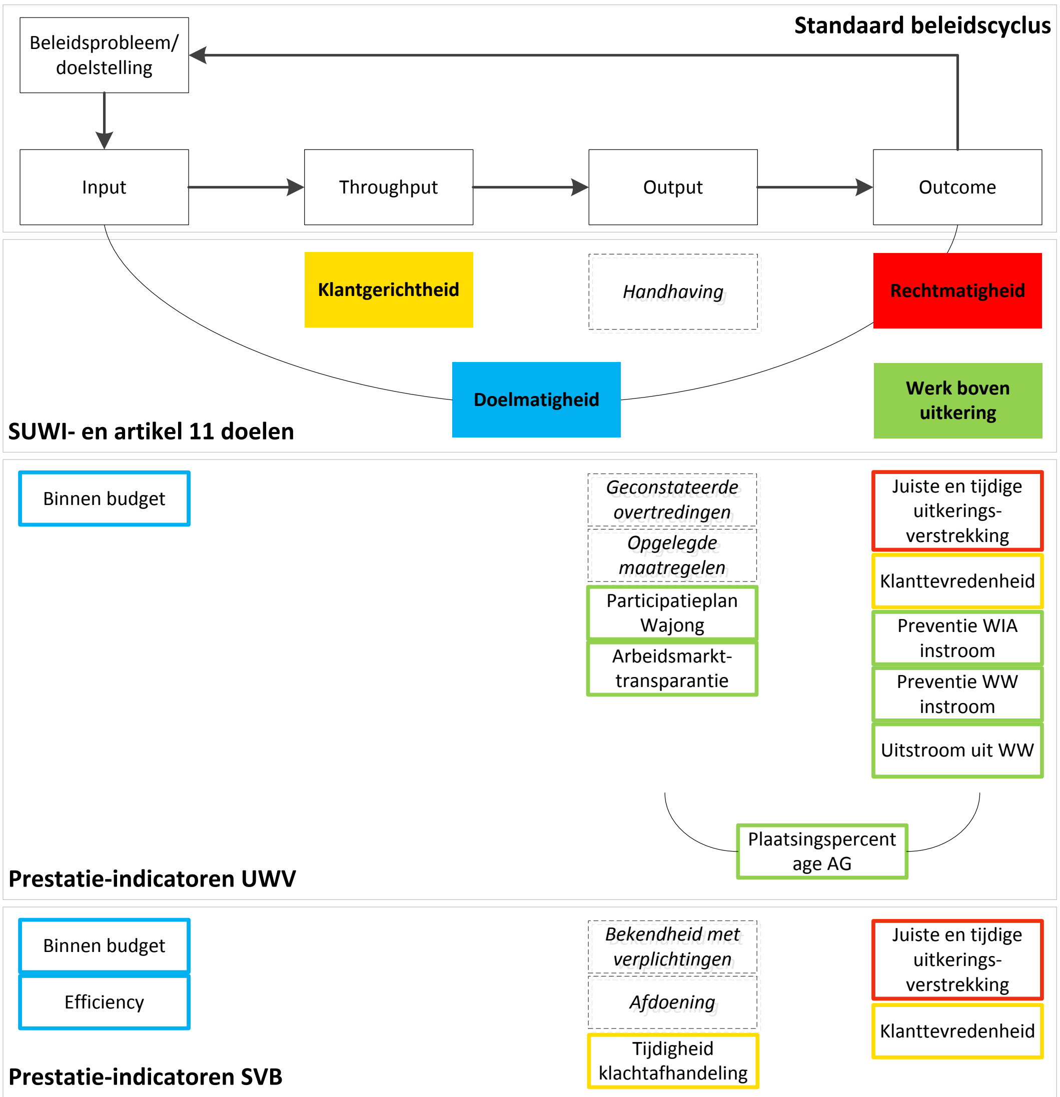
[128] Zie bijvoorbeeld: M. Sax en P.A. Donker van Heel (2015), De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia, blz 38 en 59. Zie ook: Inspectie SZW, Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid (2014) 18. Een illustratie is ook het feit dat het UWV in 2012 convenanten met de uitzendbranche (ABU en NBBU) heeft gesloten.

Ook wat betreft het doel "klantgerichtheid" is een dergelijk punt te maken; dit hebben we hierboven ook al toegelicht. Klantgerichtheid wordt in de prestatie-indicatoren hoofdzakelijke geoperationaliseerd als "klanttevredenheid", terwijl klantgerichtheid in wezen iets anders betekent. Omdat dit hierboven al is besproken gaan we er nu verder niet op in.

Van de vier doelen die in het Suwi-stelsel centraal staan is alleen wat betreft het doel "rechtmatigheid" weinig discussie over de invulling en operationalisatie ervan.

De prestatie-indicatoren geven geen scherp beeld van de prestaties
In theorie zijn de doelen geoperationaliseerd in prestatie-indicatoren, maar deze operationalisering is in bijna alle gevallen problematisch. Hierboven hebben we al moeten constateren dat, behalve voor wat betreft het doel "rechtmatigheid", de indicatoren geen scherp beeld geven van het doelbereik. In de figuur hieronder wordt in herinnering geroepen welke prestatie-indicatoren er in de afgelopen jaren structureel zijn gebruikt, en hoe deze zich verhouden tot de Suwi-doelen én tot de fases in een standaard beleidscyclus.

Figuur 5.8 - Doelen en prestatie-indicatoren in verhouding tot de beleidscyclus. Bron: Panteia (2015)



Idealiter zijn zowel de doelen als de prestatie-indicatoren gericht op de *outcome* van een proces. Ten minimale zouden de doelen en prestatie-indicatoren *met elkaar in lijn* moeten zijn. Dat wil zeggen: indien het doel zich verhoudt tot de throughput, zoals dat bij klantgerichtheid het geval is, zou het logisch zijn wanneer ook de prestatie-indicatoren zich op die throughput richten. In de figuur hierboven is te zien dat alleen voor wat betreft rechtmatigheid en wat betreft handhaving aan deze conditie wordt voldaan: zowel doel als indicatoren zijn gericht op de outcome danwel output van de uitvoering. Kortom: om de prestatie-indicatoren daadwerkelijk zeggingskracht te geven over de kwaliteit van de uitvoering en het doelbereik dient te worden gewerkt aan hun validiteit. Daarbij is het belangrijk dat de prestatie-indicatoren ook daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door de zbo's. Hierboven hebben we gezien dat dat, vooral voor wat betreft de indicatoren gericht op werk boven uitkering en in mindere mate voor de indicatoren gericht op klantgerichtheid, niet altijd het geval is. Bij werk boven uitkering is dit het meest in het oog springend: het UWV heeft weinig invloed op de dynamiek op de arbeidsmarkt, maar is er voor het behalen van zijn targets wel van afhankelijk. Dat betekent dat het behalen van de targets weinig zegt over de kwaliteit van de uitvoering. Het is de vraag of het niet beter is om voor dit doel prestatie-indicatoren te hanteren die gericht zijn op output in plaats van outcome –

geleverde dienstverlening in plaats van uitstroom naar werk.[129] Dit zou de onderkenning reflecteren dat de doelstelling werk boven inkomen nou eenmaal niet binnen dit stelsel in isolatie behaald kan worden.

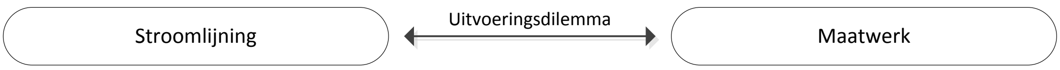
Er is onvoldoende aandacht voor de wisselwerking tussen de grote en de kleine geldstroom

De grote geldstroom (uitkeringslasten) en de kleine geldstroom (uitvoeringskosten) zijn vrij strak gescheiden. Ze hebben deels ook een andere herkomst: de uitkeringslasten worden grotendeels betaald uit werkgeverspremies[130], terwijl de uitvoeringskosten deels vanuit de begroting van SZW en deels vanuit werkgeverspremies worden gefinancierd. In de afgelopen jaren is er behoorlijk bezuinigd op de kleine geldstroom – de uitvoeringskosten. Daarbij is niet altijd in voldoende mate afgewogen wat daarvan het effect zou zijn op de grote geldstroom. De SER benoemt dit dilemma ook, wanneer het wijst op het mogelijke effect van de uitgeklede dienstverlening voor werkzoekenden.[131] Het bredere punt hierbij is dat momenteel de vraag gesteld kan worden of het UWV nog voldoende instrumenten tot zijn beschikking heeft om invulling te geven aan de doelstelling werk boven uitkering.

Vooruitkijkend is het een overweging om de komende jaren meer ruimte te creëren om te experimenteren met activering en arbeidstoeleiding. Hiertoe zou op projectbasis geïnvesteerd dienen te worden in uitvoeringskosten; deze investeringen zouden zich dan moeten "terugbetalen" in lagere uitkeringslasten. Momenteel zijn er al beperkte mogelijkheden om in een dergelijke "business case" te investeren in de uitvoeringskosten, en loop er één dergelijk experiment gericht op handhaving.

5.3.2 Uitvoeringsdilemma: stroomlijning versus maatwerk

figuur 5.9 - Uitvoeringsdilemma



In de uitvoering zien we in de afgelopen periode, zoals hierboven betoogd, een trend van digitalisering en automatisering. Dit betekent dat de uitvoering van de sociale zekerheid steeds meer een kwestie van standaardprocessen wordt. Dit leidt tot efficiëntie in de uitvoering draagt bij aan rechtmatigheid. Efficiënte uitvoering, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid zijn daarmee meer en meer dominante waarden geworden in de uitvoering. De keerzijde hiervan is dat er minder ruimte ontstaat voor maatwerk en dat de responsiviteit van de uitvoering onder druk komt te staan. Dit is vooral van belang voor het UWV, dat bij het bereiken van zijn activerende doelstelling ook belang heeft bij maatwerk en responsiviteit. Dit dilemma wordt momenteel onder andere gevoeld in een afnemende kennis van het bestand, zoals hierboven aangestipt. De vraag voor de komende jaren is: blijft er voldoende ruimte voor het UWV om maatwerk te leveren, en blijft er voldoende aandacht voor responsiviteit van het stelsel?

[129] Daarbij zou dan goed onderbouwd moeten worden dat het plausibel is dat de output die dan in indicatoren wordt gevangen ook bijdraagt aan de outcome. Daarbij ligt dan de nadruk op plausibiliteit, omdat het in dit werkveld lastig zal zijn om het onomstotelijk aan te tonen.

[130] Er zijn ook uitkeringen die uit de begroting worden gefinancierd, zoals de Wajong.

[131] "Voor degenen die niet binnen 3 maanden uitstromen is het een verspilling van kostbare tijd [dat er in die maanden geen dienstverlening meer wordt geboden]". Zie: SER, Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren: een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet (2015).

5.4 Conclusie

De conclusie van dit hoofdstuk dient aan te vangen met de vraag of de Suwi-doelen zijn bereikt. Er ontstaat wat dat betreft een gemengd beeld. Op het gebied van *rechtmatigheid* kan overtuigend worden beargumenteerd dat de doelen zijn bereikt. De prestatie-indicatoren bevatten betrouwbare informatie om dit oordeel te staven, en de prestaties zijn overwegend zeer hoog en zijn in de afgelopen periode (2007-2015) verder gestegen.

De prestaties op het gebied van *klantgerichtheid* zijn moeilijker te duiden. Dat komt enerzijds omdat niet geheel duidelijk is wat klantgerichtheid omvat – gaat het om een proces waarbij de klant in plaats van de organisatie centraal staat, zoals in de Memorie van Toelichting uit 2001 omschreven, of gaat het om klanttevredenheid, zoals het in de prestatie-indicatoren wordt geoperationaliseerd? – en anderzijds omdat er een gemengd beeld ontstaat. Enerzijds lijkt de klantgerichtheid toegenomen: er is bijvoorbeeld meer aandacht voor de wensen van werkgevers, en zowel UWV als SVB hebben belangrijke reorganisaties doorgevoerd om werkprocessen meer klantgericht te maken. Er is in de afgelopen periode ook kritiek geweest op de klantgerichtheid van het UWV, naar aanleiding waarvan aanpassingen zijn doorgevoerd in de werkprocessen. Al met al ontstaat een beeld van een stelsel waarin de klantgerichtheid in de afgelopen periode is toegenomen, hoewel deze in de laatste paar jaren ook weer onder druk staat als gevolg van de bezuinigingen.

De doelstelling *werk boven uitkering* is in de afgelopen periode minder goed uit de verf gekomen. Daarbij passen drie opmerkingen ter onderbouwing. Ten eerste hebben we gezien dat de prestatie-indicatoren ons niet in staat stellen om een oordeel over het doelbereik te geven, grotendeels omdat de realisaties op de indicatoren voor een groot gedeelte onafhankelijk van de uitvoering tot stand komen. Ten tweede hebben we gezien dat het UWV in de afgelopen periode geleidelijk steeds minder middelen tot zijn beschikking heeft gekregen om invulling te geven aan deze doelstelling: re-integratiebudgetten zijn gekort of afgeschaft en bemiddelingsbudgetten eveneens. Ten derde valt op dat de nadruk bij zowel departement (in de sturing) als bij UWV (in de uitvoering) ligt op de activerende werking van het stelsel *in enge zin*. Dat wil zeggen, er wordt vooral gekeken naar het realiseren van uitstroom uit de uitkering waarbij betrekkelijk platte targets centraal staan. Deze visie op activering draagt niet noodzakelijkerwijs bij aan de werking van de arbeidsmarkt en aan de arbeidsparticipatie *in brede zin*.

Ook over het bereik van de laatste doelstelling, *doelmatigheid*, is het moeilijk een oordeel te vellen. Dat heeft er vooral mee te maken dat doelmatigheid geen inhoudelijke invulling krijgt: er wordt vooral gekeken naar de omvang van de uitvoeringskosten, en niet naar de effecten van de (veranderingen in) uitvoeringskosten op de geleverde prestaties. Wanneer louter naar de ontwikkeling van de uitvoeringskosten wordt gekeken, dan valt op dat deze in de afgelopen jaren als gevolg van forse bezuinigingen in grote lijnen stabiel zijn gebleven bij een sterk stijgende werklast. Wat dat betreft is het stelsel doelmatiger geworden, maar dat betreft een "doelmatigheid zonder doel".[132]

In de afgelopen jaren hebben de vele wets-, beleids- en stelselwijzigingen in combinatie met de bezuinigingen op de uitvoeringskosten veel gevraagd van de

[132] De uitdrukking is geleend van Kant, die er weliswaar iets anders mee bedoelde. Hij gebruikt het in zijn kunsttheorie als één van de eigenschappen van een esthetisch oordeel: als toeschouwer ervaren wij bij het aanschouwen van een kunstwerk een gevoel van doelmatigheid, terwijl het doel ervan ons ontgaat. Deze paradoxale gewaarwording noemt hij "doelmatigheid zonder doel".

verandercapaciteit van de uitvoeringsorganisaties. Daarbij is er in de afgelopen jaren ook sprake geweest van een bijzondere context. De economische crisis heeft geleid tot een sterke toename van de werkloosheid en daardoor voor meer werk voor het UWV. Bij de SVB heeft de vergrijzing geleid tot een sterk toenemend bestand aan AOW-gerechtigden, hoewel dit minder impact heeft op de werkprocessen dan de werkloosheidsstijging bij het UWV.

Mede als gevolg van de bezuinigingen is er de afgelopen jaren sterk ingezet op digitale dienstverlening – vooral bij het UWV was dit een belangrijke ontwikkeling. Deze digitalisering van de dienstverlening en van de processen heeft geleid tot organisaties waarin rechtmatigheid en beheersing nog beter tot hun recht komen. Aanvankelijk leidde de digitalisering van de dienstverlening bij het UWV tot lagere klanttevredenheidscijfers, maar in de laatste jaren is het digitale kanaal bij het UWV verbeterd met als gevolg dat ook de klanttevredenheid weer licht stijgt. Toch is de vraag of de uitvoering nu voldoende responsief kan zijn – of het UWV nog voldoende instrumenten en middelen tot zijn beschikking heeft om werkgevers ten dienste te zijn en daadwerkelijk meer uitstroom te realiseren.

De vraag die daar uiteindelijk nog boven hangt is: welke rol is er voor het UWV bij het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt? Het gaat hier om een opvatting van de doelstelling werk boven uitkering in brede zin, zoals in eerste instantie ook met de Wet Suwi is beoogd. Dat betekent dat het bij deze doelstelling niet louter gaat om het realiseren van zoveel mogelijk uitstroom en zo min mogelijk instroom op de korte termijn, maar dat er wordt gezocht naar intelligente manieren om daadwerkelijk de werking van de arbeidsmarkt te bevorderen, en daarmee bij te dragen aan de arbeidsparticipatie (en daarmee vermindering van het beroep op de uitkeringen) op de langere termijn. Deze bredere opvatting van de doelstelling werk boven uitkering krijgt momenteel weinig aandacht.

6 Beschouwing

6.1 Suwi tot op heden

De invoering van de wet Suwi in 2002 markeert het einde van een lange periode waarin stap voor stap is gewerkt aan een nieuw uitvoeringsstelsel in de sociale zekerheid. Het doel daarvan was een beter beheersbare uitvoeringspraktijk te realiseren, waarbij het publieke belang nadrukkelijker zou zijn gewaarborgd. Onze analyse in dit rapport laat zien dat Suwi in grote lijnen aan deze verwachting heeft beantwoord, en wel langs drie lijnen.

Waar het gaat om de toedeling van verantwoordelijkheden en taken (*inrichting*), heeft een proces van verstatelijking plaatsgevonden. De sociale partners zijn op afstand gezet en alleen nog betrokken bij re-integratietaken, waar in de afgelopen periode langzaam minder ruimte voor is gekomen. Wat betreft de *sturing* van het stelsel heeft een centralisatie van bevoegdheden plaatsgevonden, waarbij de overheid optreedt als eigenaar en opdrachtgever – twee rollen die sinds de Commissie Kist in 2011 strakker zijn gescheiden – en als 'principaal' de uitvoering aanstuurt op het realiseren van prestaties (kostenbeheersing; rechtmatige uitkeringsverstrekking; werk boven inkomen). De *uitvoering* zelf, tenslotte, is geleidelijk onderworpen aan een proces van stroomlijning, onder meer via een verdere digitalisering van de dienstverlening die sinds 2010 te zien is en met de bezuinigingen van 2012 verder is verstevigd. De discretionaire ruimte werd ingesnoerd, en daarmee het risico van 'verkeerd gebruik' van sociale zekerheid.

Op hoofdlijn luidt de conclusie van dit rapport dat in de afgelopen jaren een logica is gerealiseerd die in grote lijnen functioneert zoals met de Wet Suwi werd beoogd. In zekere zin is een 'machinebureaucratie' gebouwd die bevredigend functioneert in termen van tijdige en rechtmatige uitkeringsverstrekking, en bovendien oog heeft voor het belang van kostenbeheersing.

Deze logica, zo laat de analyse daarnaast zien, valt op onderdelen nog verder te perfectioneren. In de voorgaande hoofdstukken zijn negen "aandachtspunten" aan de orde gekomen die wijzen op onderdelen van het huidige stelsel die mogelijk nog verbeterd kunnen worden. Deze punten stellen de logica van het stelsel als zodanig niet ter discussie. Ze staan in de tabel hieronder opgesomd.

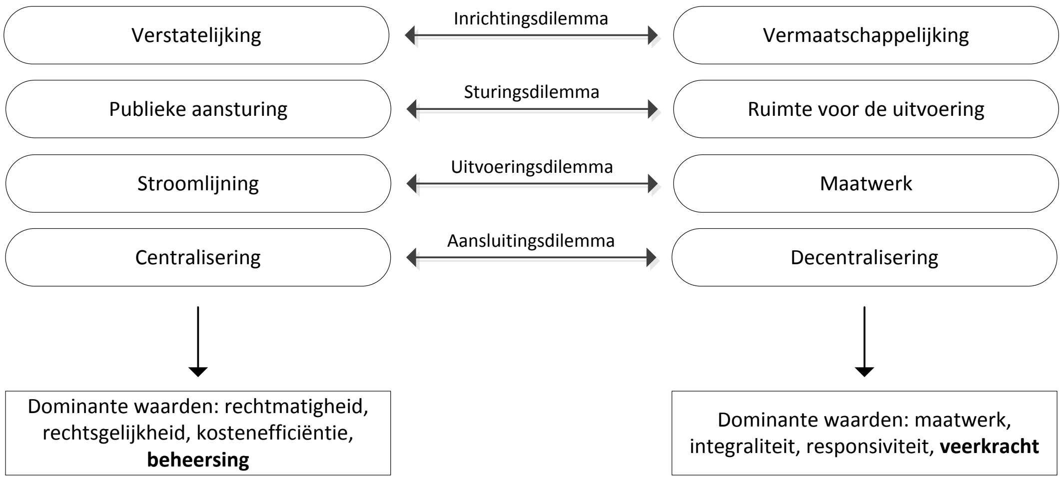
Tabel 2 – Aandachtspunten binnen de huidige logica van het Suwi-stelsel

Domein		*Aandachtspunten*
Inrichting	1.	Het BKWI is onduidelijk opgehangen in het huidige stelsel.
	2.	Dient de zbo-status van UWV en SVB gehandhaafd te worden?
	3.	Dienen UWV en SVB te worden samengevoegd?
Sturing	4.	De interpretatie en het gebruik van de "norm" op de prestatie-indicatoren is niet eenduidig
	5.	Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering wordt onvoldoende gevoerd.
	6.	De theoretische voordelen van een zakelijke aansturing worden niet behaald.
Uitvoering	7.	De doelen zijn niet in alle gevallen goed geoperationaliseerd.
	8.	De prestatie-indicatoren geven geen scherp beeld van de prestaties.
	9.	Er is onvoldoende aandacht voor de wisselwerking tussen de kleine en de grote geldstroom.

In dit rapport hebben we ook vier dilemma's benoemd die de logica van het stelsel zelf bevragen. De dilemma's, die in het schema hieronder in herinnering worden gebracht, laten de keerzijdes zien van de keuzes die zijn gemaakt in de inrichting van het stelsel. Wat opvalt is dat in het huidige stelsel de nadruk ligt op de linkerkant van de dilemma's uit de figuur hieronder: het stelsel is sterk verstatelijkt met een beperkte rol voor andere maatschappelijke actoren, er is sprake van een sterke publieke aansturing met beperkte autonomie voor de uitvoering, in de uitvoering is sprake van stroomlijning en is weinig ruimte voor maatwerk door de professional. Ten slotte is het stelsel sterk gecentraliseerd en dient het aansluiting te zoeken bij een gedecentraliseerd sociaal domein.

De situering van het huidige stelsel op deze vier schalen maakt eens te meer duidelijk welke waarden in de afgelopen periode dominant zijn geweest. Verstatelijking, publieke aansturing, stroomlijning en centralisering hebben allen bijgedragen aan een stelsel waarin rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en kostenefficiëntie voorop staan, kortweg beheersing. Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich waarden als het leveren van maatwerk, integraal werken en responsiviteit, kortweg veerkracht.

Figuur 6.1 - Dilemma's van de huidige logica van het Suwi-stelsel



Uiteindelijk komt het erop neer dat het momenteel de vraag is of het stelsel er wel in slaagt om voldoende activerend te zijn, en sterker, of het er in de huidige configuratie wel in *kan* slagen. Wanneer we teruggrijpen op de twee doelstellingen van de sociale zekerheid - het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie, ofwel *inkomen* en *werk* - dan draagt de huidige stelsellogica in hoge mate bij aan een effectief en efficiënt uitkeringsregime maar is de huidige logica minder geschikt om een effectief participatieregime vorm te geven. Het betekent dat er in het huidige stelsel nog wel aandacht is voor werk boven uitkering *in enge zin*, met een focus op het vergroten van de uitstroom uit de uitkering, maar dat er te weinig in bredere zin wordt gekeken naar de bijdrage van het stelsel aan de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie.

6.2 De toekomst van Suwi

Suwi is tot rijpheid gekomen in een maatschappelijke en politieke context die door de volgende drie elementen te typeren is: a) herstel van het publieke belang in de sociale zekerheid (rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, werk boven inkomen), b) prestatiesturing als dominant *governance* principe (doelmatigheid, effectiviteit) en c) rationalisering/digitalisering van dienstverleningsprocessen. Inmiddels doen zich in deze context ontwikkelingen voor, die de vraag opwerpen of Suwi toekomstbestendig is.

De eerste ontwikkeling die in dit verband om aandacht vraagt, is de invoering van de participatiewet. Deze wet valt in eerste aanleg te begrijpen als een radicalisering van het 'werk boven inkomen' beginsel. Immers, uitgangspunt is dat iedere burger 'naar vermogen' betaalde arbeid verricht op de reguliere arbeidsmarkt. De implicaties hiervan zijn verstrekkend en de vraag is of de bestaande stelsellogica deze kan verwerken. In de eerste plaats wordt een aanzienlijk beroep gedaan op werkgevers en werknemers om ruimte te creëren voor deels arbeidsgehandicapte collega's. Zo zijn onder meer aanpassingen in werk, investeringen in begeleiding en samenwerkingsrelaties met uitkerende instanties nodig. In de tweede plaats zal een steeds groter aandeel van de sociale zekerheidsclientèle onder de hoede van de gemeente terecht gaan komen. Omdat, in de derde plaats, ook de inhoud van het participatiebegrip gaandeweg zal verbreden, bijvoorbeeld omdat combinaties nodig zijn van betaald en onbetaald werk, zal het arbeidsmarktbeleid op gemeentelijk en regionaal niveau steeds meer afstemming behoeven met beleidsdoelen op het vlak van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Horizontale afstemming tussen een veelheid van betrokken partijen (sociale partners, zorginstellingen, reïntegratiebedrijven) lijkt in deze ontwikkeling een nieuwe voorwaarde voor een gestaag verbredend concept van 'bestaanszekerheid'.

Deze eerste ontwikkeling gaat hand in hand met langzaam veranderende inzichten in wat *publieke governance* is of zou moeten zijn. Het gaat hier om een zelfstandige trend –aanzwellende kritiek op prestatiesturing en een roep om 'vermaatschappelijking van bestuur'- die echter naadloos lijkt aan te sluiten op de in gang gezette decentralisaties in het sociale domein, inclusief de participatiewet. Inmiddels heeft een aanzienlijke verzameling adviesrapporten over deze materie het licht gezien onder veelzeggende titels als 'loslaten in vertrouwen' (Rob 2012), 'Vertrouwen in burgers' (WRR 2012) en 'Terugtreden is vooruitzien' (Rmo 2013). Steeds is hierbij de boodschap dat een 'participatiesamenleving' ander bestuur vereist, met meer ruimte voor horizontale vormen van afstemming en verantwoording, responsiviteit jegens lokale behoeften en noden, en minder 'rendementsdenken'.

In het kielzog hiervan valt ten slotte te wijzen op een derde ontwikkeling, die betrekking heeft op veranderende opvattingen over de uitvoering van publieke taken, waarbij met name voor 'herstel van de professionele ruimte' wordt gepleit. Bestaanszekerheid in brede zin –met een ruimere opvatting van wat het participatiebegrip inhoudt, lijkt te vragen om dienstverleners die niet alleen oog hebben voor de inkomensproblemen van cliënten, maar stilstaan bij de volle complexiteit van (veelal meervoudige) problematiek. Volgens Noordegraaf zijn dit overigens geen professionals oude stijl, die stringent zouden willen vasthouden aan hun beroepsautonomie, maar gaat het om een nieuw slag dienstverleners die naast de oriëntatie op hun beroepscodes ook verantwoording afleggen in termen van publieke doelen.

Deze korte verkenning van de veranderende sociaal-politieke context roept vragen op bij de huidige pijlers onder Suwi. Ten eerste: past de verregaande graad van verstatelijking nog wel bij het nieuwe appèl dat aan de sociale partners wordt gedaan? Ten tweede: is de vigerende praktijk van prestatiesturing, zoals vormgegeven langs centralistische lijnen van het principaal-agent model, nog wel passend bij de ontluikende context van decentraal bestuur in het sociale domein? En ten derde: is de verdere standaardisering van de uitvoering wel geëigend bij de toenemende probleemdruk op het lokale niveau en vooral bij de meervoudige complexiteit van het participatievraagstuk?

De vraag die daarbij tot slot gesteld dient te worden is of het stelsel aan de tekentafel dient te worden ontworpen. Er zijn goede argumenten om te luisteren naar wat de huidige praktijken in het participatiebeleid op lokaal niveau ons te leren hebben. De maatschappelijke uitdagingen zijn groot. Zo is er de gestage trend naar een minder zekere arbeidsmarkt, met aan de vraagzijde de voortschrijdende afbouw van het *life time employment* model, de flexibilisering van contracten en de internationale competitiedruk op lonen en werkgelegenheid, en aan de aanbodzijde de opkomst van het 'zelfstandig werken' en de verandering van preferenties rond arbeidstijden, loopbaanpatronen en risicobeheer. Daarnaast werpt de ontwikkeling van een verzorgingsstaat naar een 'participatiesamenleving' nieuwe vragen op rond de afstemming van betaald werk, vrijwilligerswerk, mantelzorg en sociale zekerheid. Gelet op deze context, lijkt het ronduit onverstandig vanuit blauwdrukken te werken aan het benodigde, brede participatiebeleid en de *governance* daarvan.

De uitdaging ten aanzien van de stelselinrichting is een andere, en bestaat eruit in een complex veld van (lokale) partijen een aansprekend participatiebeleid te bewerkstelligen dat enerzijds 'van onderaf', op experimentele wijze, naar *best practices* zoekt, en anderzijds bestuurbaar is en het behoud van een beheersbaar uitkeringsregime waarborgt. Zoals dit rapport heeft laten zien, heeft Suwi wezenlijk bijgedragen aan het realiseren van publieke beheersing op een belangrijk terrein van overheidsbeleid, rechtmatige uitkeringsverstrekking. Dit mooie kind moet nu niet met het badwater worden weggespoeld.

Op basis van dit onderzoek dient de denkrichting zich aan, en dat is niet voor het eerst, om in de uitvoering van de werknemersverzekeringen een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen het participatieregime enerzijds en het uitkeringsregime anderzijds - tussen werk en inkomen. Het is voor te stellen dat uiteindelijk alle uitkeringsverstrekkingen, inclusief de bijstand, worden ondergebracht bij een gecentraliseerde, statelijke organisatie zoals het UWV of de SVB, om daarmee

de weg te effenen voor de inrichting van een 'lokale participatieorganisatie' die waarden als 'meedoen', 'responsiviteit' en 'professionaliteit' volop de ruimte kan geven, bijvoorbeeld onder nadrukkelijke regie van gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en in afstemming met een veelheid van betrokken organisaties die gezamenlijk een 'maatschappelijk bestuur' vormen. De implicatie hiervan zou zijn dat een institutionele brug zou moeten worden opgebouwd tussen de wereld van uitkeringen en de wereld van participatie, een brug die het mogelijk maakt om beheersing aan experiment te koppelen, en uitzicht biedt op verschillende combinaties van betaald werk, onbetaald werk en sociale zekerheid. Dit zou een even uitdagende als ingewikkelde opgave zijn, maar kan potentieel de afstemming tussen inkomensvragen en participatievragen verbeteren en daarmee de balans tussen publieke beheersing en maatschappelijke veerkracht.

7 Beantwoording RPE vragen (beleidsdoorlichting)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die in het kader van de beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoeringskosten moeten worden beantwoord.

Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
Begrotingsartikel 11 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Artikel 11 gaat over uitvoeringskosten. De algemene doelstelling van het artikel luidt als volgt:

"De uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving vindt rechtmatig, efficiënt, klantgericht en daarmee doeltreffend plaats."

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
De aanleiding voor het beleid is het feit dat er in het domein van sociale zekerheid een stelsel aan materiewetten bestaat dat uitgevoerd dient te worden. Deze materiewetten regelen volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Deze aanleiding is onverminderd actueel.

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid een stelsel te ontwikkelen, te beheren en aan te sturen waarbinnen de sociale zekerheidswetten uitgevoerd kunnen worden, zodanig dat het publieke belang gewaarborgd is.

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
Met de Wet Suwi wordt een structuur geschapen waarbinnen de uitvoering van de sociale zekerheidswetten kan plaatsvinden.

Er worden vier taken onderscheiden die samenhangen met de uitvoering van de sociale zekerheidswetten:

- Het innen van de premies voor de werknemersverzekeringen[133]
- Het verrichten van de claimbeoordeling voor toelating tot één van de uitkeringsregelingen in verband met ziekte/arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of bijstand
- Het verstrekken van de uitkeringen
- Alle activiteiten die samenhangen met het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces (preventie) en het daadwerkelijk weer toeleiden naar het arbeidsproces (re-integratie).[134]

Deze taken hangen samen met de twee doelstellingen van de sociale zekerheid: het bieden van bestaanszekerheid "aan degenen die buiten hun schuld niet of niet meer in staat zijn om door het verrichten van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien,[135] en het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Tegen deze achtergrond belegt de Wet Suwi enerzijds verantwoordelijkheden bij verschillende organisaties.

---

[133] Deze taak is vanaf 2006 belegd bij de Belastingdienst.
[134] Memorie van Toelichting Wet Suwi, Kamerstuk 27588, nr.3, vergaderjaar 2000-2001, 3-4.
[135] Memorie van Toelichting Wet Suwi, Kamerstuk 27588, nr.3, vergaderjaar 2000-2001, 4.

- Het UWV krijgt onder de wet Suwi de verantwoordelijkheid voor de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking van werknemersverzekeringen.[136] Sinds de samenvoeging met het CWI heeft het UWV ook de taak om zorg te dragen voor de publieke arbeidsvoorziening, en daarmee dus voor preventie en re-integratie.[137]
- De SVB krijgt de taak om enkele volksverzekeringen uit te voeren, waaronder de Algemene Ouderdomswet (AOW), ANW en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en AIO.
- De Landelijke Cliëntenraad krijgt de taak om met deze organisaties te overleggen en zo cliëntinspraak te organiseren.
- De Inspectie Werk en Inkomen[138] krijgt de taak om toezicht te houden op het uitvoeringsstelsel.
- Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van enkele sociale zekerheidswetten.[139] Daarnaast krijgen ze de taak om zorg te dragen voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op basis van de Algemene Nabestaandenwet (ANW). Gemeenten leggen, anders dan UWV en SVB, verantwoording af aan hun gemeenteraad en niet aan de Minister.
- Het IB kreeg daarnaast, zij het niet op grond van de Wet Suwi, de taak om gemeenten bij te staan in de gegevensuitwisseling binnen het Suwi-domein.

Anderzijds verplicht Suwi de ketenpartners – SVB, UWV en gemeenten – om samen te werken bij de uitvoering van taken die voortvloeien uit de Wet Suwi en andere wetten uit het sociaal domein.[140] Het UWV en de gemeenten dienen op grond van de Wet Suwi regionaal samen te werken bij de toeleiding naar werk.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
De uitvoeringskosten zijn in de volgende tabel samengevat.

[136] Zoals de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW) en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).
[137] Voor de AG populatie en voor de langdurig werklozen (WW langer dan zes maanden) zaten deze taken al bij het UWV.
[138] Vanaf 2012 Inspectie SZW.
[139] Zoals de Participatiewet (voorheen de Wet werk en bijstand) en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).
[140] In de wet worden genoemd: de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Tabel 3 – Uitvoeringskosten 2007-2014, in duizenden euro's.

	2007	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***
UWV								
-Begrotings-gefinancierd			489.823	557.619	475.159	379.397	344.878	339.747
-Premie-gefinancierd			1.568.399	1.382.100	1.372.499	1.391.800	1.428.300	1.568.458
Sub-totaal	1.726.900	1.634.900	2.058.222	1.939.719	1.847.658	1.771.197	1.773.178	1.908.205
SVB								
-Begrotings-gefinancierd			87.985	112.020	102.928	103.980	101.385	97.661
-Premie-gefinancierd			127.605	148.129	149.593	137.648	130.788	128.062
Sub-totaal	204.000	217.700	215.590	260.149	252.521	241.628	232.173	225.723
IB	6.900	5.800	7.316	7.177	6.310	6.476	7.781	6.725
LCR	484	602	898	646	629	652	644	955
CWI	393.000	376.300						
RWI	5.977	9.078	5.952	5.782	5.352	2.633		
Totaal	2.337.261	2.244.380	2.287.978	2.213.473	2.112.470	2.022.586	2.013.776	2.141.608

Bron: Jaarverslagen SZW 2007-2014, artikel 11 en bijlagen over zbo's en rwt's.[141]

Naast deze uitvoeringskosten – de "kleine geldstroom" zijn er de uitkeringslasten – de "grote geldstroom". Deze kosten horen niet bij het begrotingsartikel, maar zijn er nauw mee verbonden. Deze uitkeringslasten staan in de tabel hieronder. In totaal gaat het om grofweg 60 miljard euro per jaar, waarvan ruim de helft is bestemd voor AOW-uitkeringen.

[141] Voor de cijfers over de jaren 2009-2014 is gebruik gemaakt van de gerealiseerde kosten volgens begrotingsartikel 11 uit de SZW jaarverslagen 2013 en 2014. Voor de cijfers over de jaren 2007-2008 is deze indeling van uitvoeringskosten niet beschikbaar. Daarom is gebruik gemaakt van de kosten zoals vermeld in de bijlagen over zbo's en rwt's in de SZW jaarverslagen 2007 en 2008. De kosten voor de jaren 2007-2008 sluiten daarmee niet naadloos aan op de kosten voor de jaren 2009-2014: er worden andere definities gebruikt, maar ons is niet duidelijk waar het verschil precies in zit. De kosten voor de RWI en de LCR voor de jaren 2007-2008 staan overigens niet in de bijlage over zbo's en rwt's, en zijn gebaseerd op het SZW jaarverslag 2009.

Tabel 4 - Uitkeringslasten SVB en UWV in miljoenen euro's.

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
SVB								
AOW	25.198	26.446	27.580	28.618	29.995	31.415	32.719	34.119
Anw	1.344	1.287	1.224	1.137	1.040	901	764	625
AKW	3.349	3.390	3.401	3.371	3.346	3.236	3.229	3.202
AIO				202	212	200	195	213
Overig[142]	152	54	59	64	51	43	770	1.762
Totaal	30.043	31.177	32.264	33.392	34.644	35.795	37.677	39.921
UWV								
WW[143]	3.092	2.716	4.675	5.385	4.900	5.554	6.620	6.932
WIA	450	780	1.091	1.500	1.922	2.158	2.604	3.112
WAO	8.534	8.545	8.179	7.754	7.247	6.081	5.655	5.368
ZW	1.270	1.133	1.305	1.564	1.641	1.568	1.564	1.535
Wajong	1.940	2.153	2.350	2.508	2.621	2.265	2.446	2.710
Wazo	933	1.069	1.150	1.160	1.205	1.100	1.086	1.104
WAZ	419	405	366	332	295	239	207	194
Overig[144]	338	351	748	774	786	2144	1.118	489
Totaal	16.976	17.152	19.864	20.977	20.617	21.109	21.370	21.444

Bron: Jaarverslagen SVB en UWV 2007-2014.[145]

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De uitgaven op dit artikel zijn bedoeld als een vergoeding aan de uitvoeringsorganisaties voor een adequate uitvoering van hun taken. Voorts geldt voor de uitgaven van UWV en SVB dat deze bestaan uit een vaste component en uit een variabele component die is gebaseerd op volume- en prijsontwikkeling (P x Q).

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Het stelsel is voor het eerst in 2006 geëvalueerd. Tegelijk met deze beleidsdoorlichting zijn bovendien drie evaluatieonderzoeken uitgevoerd op deelterreinen van Suwi:

1. De regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV
2. Digitale dienstverlening door het UWV
3. Eenmalige gegevensuitvraag.

Deze drie evaluaties hadden betrekking op de periode 2012-2014.

[142] TOG, Kindgebonden budget, Wko, TAS, MKOB, Overbruggingsregeling AOW, Remigratiewet, Bijstand buitenland
[143] Vanaf 2012 wordt een andere berekening gebruikt.
[144] OOS, REA, TW, BIA, TRI, Wtcg, IOW, WBO
[145] De cijfers komen steeds uit het jaarverslag van het betreffende jaar, behalve de uitkeringslasten voor de WW (UWV) in 2012 en 2013. Omdat over die jaren de jaarverslagen van jaar t+1 andere cijfers bevatten dan de jaarverslagen uit het jaar t=0, is gekozen de meest recente cijfers te gebruiken. Dat betekent dat de cijfers van de WW over 2012 afkomstig zijn uit het jaarverslag 2013, en de cijfers van de WW over 2013 afkomstig zijn uit het jaarverslag 2014.

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
Met het huidige onderzoek is het gehele stelsel op hoofdlijn geëvalueerd, en zijn onderdelen in meer detail geëvalueerd. Daarmee zijn er ook onderdelen die (nog) niet in detail zijn geëvalueerd. Dan kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het functioneren van de LCR of het Inlichtingenbureau, of naar gegevensuitwisseling binnen het stelsel. Specifieke instrumenten die door de uitvoeringsorganisaties worden ingezet zouden ook kunnen worden geëvalueerd.

In de toekomst zou het in principe mogelijk moeten zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te evalueren, net zoals voor deze studie is gedaan.

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
In begrotingsartikel 11 en de Wet Suwi staan, wanneer in gezamenlijkheid geïnterpreteerd, vier doelen centraal: werk boven uitkering, rechtmatigheid, klantgerichtheid en doelmatigheid.

Van deze doelen is het, op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal, mogelijk om over de *rechtmatigheid* van de uitkeringsverstrekking uitspraak te doen. Uit het materiaal blijkt dat de uitvoering in de periode 2007-2014 over het algemeen in hoge mate rechtmatig is geweest. De uitvoeringsorganisaties voldoen over het algemeen aan de norm van 99% rechtmatigheid. Op specifieke onderdelen, dat wil zeggen bij de uitvoering van specifieke wetten, wordt deze norm soms niet gehaald.[146] Hiervan is bij de SVB bijvoorbeeld sprake geweest met betrekking tot de AIO, en bij het UWV bijvoorbeeld met betrekking tot de TRI en Ziektewet.

Over het doel *klantgerichtheid* is het op basis van het onderzoeksmateriaal ten dele mogelijk om een uitspraak te doen over doeltreffendheid. Uit het materiaal blijkt dat in de onderzoeksperiode de klantgerichtheid van het stelsel is toegenomen, waarbij in de jaren 2007-2011 belangrijke stappen zijn gemaakt die in de jaren daarna als gevolg van bezuinigingen en sterke afhankelijkheid van digitale dienstverlening gedeeltelijk onder druk zijn komen te staan. Bij het beoordelen van het doelbereik is het feit dat klantgerichtheid vaak wordt geoperationaliseerd als *klanttevredenheid* een beperkende factor: dit maakt dat er minder betrouwbare informatie beschikbaar is over de klantgerichtheid van het uitvoeringsproces.

Over het doel *werk boven uitkering* valt geen goed oordeel te vellen, door een gebrek aan goed onderzoeksmateriaal. Wel is duidelijk geworden dat dit doel in de afgelopen periode minder aandacht heeft gekregen in de uitvoering, mede als gevolg van bezuinigingen op re-integratie en bemiddeling.

Hoe doelmatig is het beleid geweest?
Ook over het doel *doelmatigheid* zijn geen stevige uitspraken te doen. Dat komt door het feit dat doelmatigheid binnen het stelsel over het algemeen wordt opgevat als een *input*factor, en niet als een ratio tussen input en outcome. Wanneer we puur naar de input kijken dan valt op dat de uitvoeringskosten over de gehele linie in de afgelopen 8 jaar redelijk stabiel zijn gebleven. Tegen de achtergrond van een sterk stijgende werklast (uitkeringsvolume) voor zowel UWV als SVB zou dit betekenen dat de

[146] Tot 2011 lag bij het UWV ook de UWV-brede realisatie nog onder de 99%, zij het zeer nipt.

uitvoering doelmatiger is geworden, temeer ook het loon- en prijspeil in die jaren is gestegen. Met een dergelijk antwoord blijven echter de effecten van de ontwikkeling in uitvoeringskosten op het overige doelbereik (werk boven uitkering, klantgerichtheid en rechtmatigheid) buiten beeld.

De werkelijke mate van doelmatigheid van het stelsel is daarom niet goed te duiden, maar er zijn wel enkele contouren van een antwoord te schetsen. Zo zien we dat de klanttevredenheid de afgelopen jaren enigszins is gedaald, zowel bij UWV als bij SVB. Deze daling heeft te maken met de bezuinigingen en de druk waaronder de organisaties daardoor komen te staan. Op het gebied van rechtmatigheid lijken de dalende uitvoeringskosten te hebben bijgedragen aan verdere verbetering van de prestaties. Deze paradox is te verklaren door het feit dat de bezuinigingen hebben geleid tot een verdere digitalisering en automatisering van de werkprocessen, die op hun beurt daardoor sneller en minder foutgevoelig zijn geworden.[147] Het effect van de dalende uitvoeringskosten op het doel "werk boven uitkering" is moeilijk te duiden. Waarschijnlijk zou het stelsel, indien er meer geld te besteden zou zijn, meer activerend kunnen zijn dan het nu is. Tegelijkertijd zijn er met het terugdringen van de uitgaven voor re-integratie en bemiddeling waarschijnlijk ook veel activiteiten afgeschaft die weinig effect hadden, of waarvan het effect moeilijk is aan te tonen. Aanvullend onderzoek naar de effecten van verschillende elementen van de dienstverlening van UWV zou nodig zijn om hier een onderbouwd oordeel over te kunnen vellen. Dergelijk onderzoek is momenteel niet voorhanden.

Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Begrotingsartikel 11, uitvoeringskosten, is een relatief nieuw begrotingsartikel. Tot en met 2012 zaten de uitvoeringskosten verwerkt in de beleidsartikelen. Vanaf 2013 zijn de uitvoeringskosten separaat genomen en hebben ze een eigen, beleidsarm, begrotingsartikel gekregen.

Dit heeft wellicht één neveneffect, namelijk dat het de suggestie wekt dat de uitvoeringskosten op zich staan en los kunnen worden gezien van de uitkeringslasten. De verleiding kan daarbij bestaan om te bezuinigen op uitvoeringskosten, ook als dit uiteindelijk leidt tot hogere uitkeringslasten. Het is belangrijk dat deze twee uitgaven in onderlinge samenhang worden bekeken. Dan worden afwegingen gemaakt die er uiteindelijk toe zouden kunnen leiden dat er geïnvesteerd dient te worden in uitvoeringskosten om daarmee besparingen te realiseren op uitkeringslasten.

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Uit het onderzoek volgt een aantal mogelijke wegen die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel verder zouden kunnen verhogen. In de tabel hieronder worden ze samengevat.

	Aandachtspunten met betrekking tot de inrichting van het stelsel
1.	*Het BKWI is onduidelijk opgehangen in het huidige stelsel.* Formeel is het BKWI onderdeel van UWV. Daarnaast heeft het een eigenstandige budgettoewijzing door de minister, en wordt het inhoudelijk aangestuurd door het "opdrachtgeversberaad", waarin UWV, SVB en gemeenten samenkomen. De vele "touwtjes" waarmee het BKWI daarmee is opgehangen maken dat de informatieverstrekking in het gedrang komt, zoals ook de Inspectie signaleert.

[147] Een voorbeeld dat als zodanig wordt geduid is dat in 2013 de tijdigheid van de eerste betaling WW relatief sterk steeg als gevolg van digitalisering van het werkproces. Zie: UWV, Jaarverslag 2013.

2. *Dient de zbo-status van UWV en SVB gehandhaafd te worden?*
Onderzoek uit 2013 laat zien dat er geen *fundamentele* redenen zijn om UWV en SVB als zbo te handhaven in plaats van ze bijvoorbeeld om te vormen tot agentschappen. Er zijn echter wel *praktische* overwegingen, waarvan de belangrijkste is om de uitvoering (gevalsbehandeling) op enige afstand van de politiek te laten plaatsvinden.

3. *Dienen UWV en SVB te worden samengevoegd?*
Met het vertrek van sociale partners uit de aansturing van de werknemersverzekeringen is er geen duidelijke structuurreden aan te wijzen waarom SVB en UWV zelfstandig zouden moeten blijven. Mede gezien een recente geschiedenis van veel en ingrijpende wijzigingen en de onduidelijke baten van samenvoeging ligt het echter niet voor de hand om nu naar een fusie te streven.

Aandachtspunten met betrekking tot de aansturing van het stelsel

---

4. *De interpretatie en het gebruik van de "norm" op de prestatie-indicatoren is niet eenduidig*
Prestatie-indicatoren zijn een belangrijk sturingsinstrument van het departement in de relatie met de zbo's. Voor deze indicatoren wordt doorgaans een "norm" gesteld die behaald dient te worden. In de afgelopen periode is er onvoldoende overeenstemming geweest over de interpretatie en het gebruik van de norm: het departement is geneigd de norm als een "streefniveau" te zien, terwijl de zbo's ze als "hygiënefactoren" zien. In de ene visie zijn ze *normatief*, in de andere realistisch en haalbaar. Uiteindelijk is het niet zozeer belangrijk welke visie wordt omarmd, maar wel dat beide partijen dezelfde visie delen en de norm gebruiken zoals passend is bij deze visie.

5. *Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering wordt onvoldoende gevoerd.*
In de sturingsrelatie hebben de afgelopen tijd de veranderprocessen, bezuinigingen en incidenten centraal gestaan. Er is daardoor relatief weinig aandacht besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de reguliere uitvoering. Het gebruik van de prestatie-indicatoren heeft in de afgelopen periode het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering niet bevorderd; een slimmer gebruik van de indicatoren zou een dergelijk gesprek in de toekomst kunnen voeden.

6. *De theoretische voordelen van een zakelijke aansturing worden niet behaald*
De zakelijkheid die in theorie in de sturingsrelatie is aangebracht kan in de praktijk moeizaam te gelde worden gemaakt. Dat komt enerzijds doordat afrekening nooit plaats kan vinden door gebrek aan reële alternatieven en anderzijds doordat van echte afstand tussen beleid en uitvoering geen sprake is. Dat betekent dat de theoretische voordelen van het huidige stelsel – efficiëntie door prestatieafspraken en effectiviteit door ruimte voor de uitvoering – nooit volledig behaald kunnen worden. Dit is geen knelpunt, maar wel een realiteit die onder ogen gezien dient te worden.

Aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering binnen het stelsel

---

7. *De doelen zijn niet in alle gevallen goed geoperationaliseerd.*
Van de vier doelen die centraal staan in het Suwi-stelsel zijn er drie niet eenduidig geoperationaliseerd. (1) *Klantgerichtheid* wordt over het algemeen geoperationaliseerd als klanttevredenheid; (2) Bij *werk boven uitkering* is onduidelijk of een brede visie op activering (een bijdrage leveren aan de werking van de arbeidsmarkt en het bevorderen van arbeidsparticipatie, zoals de wet uiteindelijk beoogt) of een smalle visie (bevorderen van uitstroom uit de

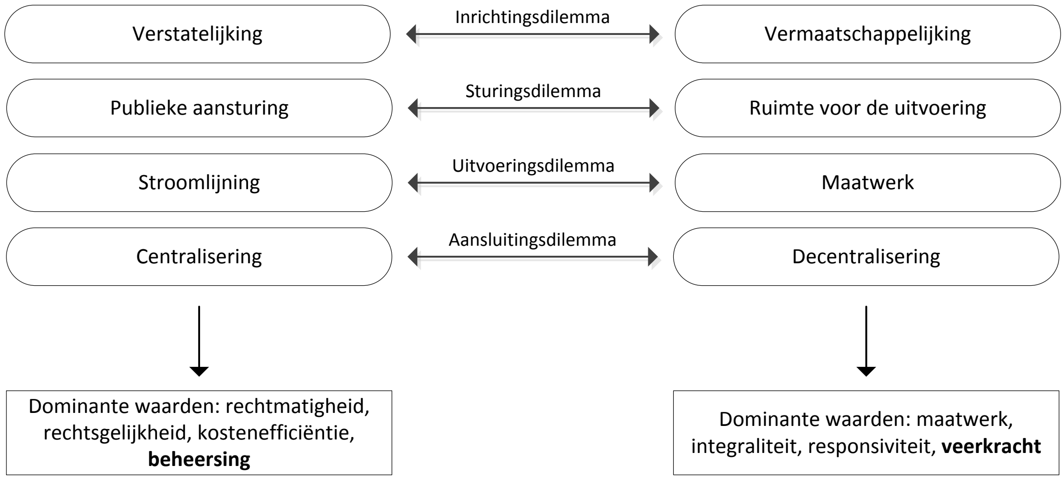
uitkering en beperken van instroom, zoals in de praktijk vaak centraal staat) wordt gehanteerd; (3) *doelmatigheid* krijgt geen inhoudelijk invulling (afweging tussen input en outcome), maar wordt ingevuld door alleen naar het budget (input) te kijken. (4) Alleen wat betreft het doel *rechtmatigheid* bestaat geen discussie: dat wordt opgevat als juiste en tijdige uitkeringsverstrekking.

8. *De prestatie-indicatoren geven geen scherp beeld van de prestaties.*
   Op basis van de prestatie-indicatoren zijn, behalve wat betreft rechtmatigheid, geen scherpe conclusies te trekken over het doelbereik van het stelsel. Om de prestatie-indicatoren daadwerkelijk de zeggingskracht te geven over de kwaliteit van de uitvoering en het doelbereik die eraan wordt toegekend dient te worden gewerkt aan hun validiteit. Met name de indicatoren op het gebied van werk boven uitkering behoeven verbetering. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de doelstelling zelf niet binnen de isolatie van het Suwi-stelsel behaald kan worden: voor het daadwerkelijk realiseren van *werk boven uitkering* is men ten minimale afhankelijk van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand om prestatie-indicatoren voor dat doel meer op "outputniveau" te stellen.
9. *Er is onvoldoende aandacht voor de wisselwerking tussen de kleine en de grote geldstroom.*
   De grote geldstroom (uitkeringslasten) en de kleine geldstroom (uitvoeringskosten) zijn vrij strak gescheiden. In de afgelopen jaren is er behoorlijk bezuinigd op de kleine geldstroom – de uitvoeringskosten. Daarbij is niet altijd voldoende oog geweest voor het mogelijke effect op de grote geldstroom. Het bredere punt hierbij is dat momenteel de vraag serieus gesteld kan worden of het UWV nog voldoende instrumenten tot zijn beschikking heeft om invulling te geven aan de doelstelling werk boven uitkering. De komende jaren zou er meer ruimte kunnen worden gecreëerd om te experimenteren met activering en arbeidstoeleiding, waarbij niet louter de "kortste weg uit de uitkering" moet worden beoogd, maar de bijdrage aan de arbeidsmarkt in brede zin. Hiertoe zou de scheiding tussen grote en kleine geldstroom versoepeld kunnen worden.

Behalve deze aandachtspunten, die wijzen op mogelijke verbeteringen van het stelsel, zijn er ook dilemma's aan te wijzen die de logica van het stelsel zelf bevragen. De dilemma's, die in het schema hieronder in herinnering worden gebracht, laten de keerzijdes zien van de keuzes die zijn gemaakt in de inrichting van het stelsel. Wat opvalt is dat in het huidige stelsel de nadruk ligt op de linkerkant van de dilemma's uit de figuur hieronder: het stelsel is sterk verstatelijkt met een beperkte rol voor andere maatschappelijke actoren, er is sprake van een sterke publieke aansturing met beperkte autonomie voor de uitvoering, in de uitvoering is sprake van stroomlijning en is weinig ruimte voor maatwerk door de professional. Ten slotte is het stelsel sterk gecentraliseerd en dient het aansluiting te zoeken bij een gedecentraliseerd sociaal domein.

De situering van het huidige stelsel op deze vier schalen maakt duidelijk welke waarden in de afgelopen periode dominant zijn geweest. Verstatelijking, publieke aansturing, stroomlijning en centralisering hebben allen bijgedragen aan een stelsel waarin rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en kostenefficiëntie voorop staan, kortweg beheersing. Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich waarden als het leveren van maatwerk, integraal werken en responsiviteit, kortweg veerkracht.

Figuur 7.1 - Dilemma's van de huidige logica van het Suwi-stelsel



Uiteindelijk komt het erop neer dat het momenteel de vraag is of het stelsel er wel in slaagt om voldoende activerend te zijn, en sterker, of het er in de huidige configuratie wel in *kan* slagen. Wanneer we teruggrijpen op de twee doelstellingen van de sociale zekerheid - het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie, ofwel *inkomen* en *werk* - dan draagt de huidige stelsellogica in hoge mate bij aan een effectief en efficiënt uitkeringsregime maar is de huidige logica minder geschikt om een effectief participatieregime vorm te geven. Het betekent dat er in het huidige stelsel nog wel aandacht is voor werk boven uitkering *in enge zin*, met een focus op het vergroten van de uitstroom uit de uitkering, maar dat er niet in bredere zin wordt gekeken naar de bijdrage van het stelsel aan de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie.

De uitdaging voor de komende tijd bestaat er dan ook uit om in een complex veld van (lokale) partijen een aansprekend participatiebeleid te bewerkstelligen dat enerzijds 'van onderaf', op experimentele wijze, naar *best practices* zoekt, en anderzijds bestuurbaar is en het behoud van een beheersbaar uitkeringsregime waarborgt. Zoals dit rapport heeft laten zien, heeft Suwi wezenlijk bijgedragen aan het realiseren van publieke beheersing op een belangrijk terrein van overheidsbeleid, rechtmatige uitkeringsverstrekking. Dit mooie kind moet nu niet met het badwater worden weggespoeld. Daarbij is de vraag of vernieuwingen in het stelsel aan de tekentafel ontworpen dienen te worden. Gelet op de sterk veranderende context in het sociaal domein lijkt het momenteel onverstandig vanuit blauwdrukken te werken aan het benodigde, brede participatiebeleid en de *governance* daarvan. Experiment en veerkracht dienen te worden gekoppeld aan efficiëntie en beheersing om uiteindelijk zowel het uitkeringsregime als het participatieregime goed uit de verf te laten komen.

DEEL B – EVALUATIE VAN WIJZIGINGEN 2012

8. Samenvatting evaluatie regionale samenwerking

Zie voor het volledige rapport: M. Sax en P.A. Donker van Heel (2015): De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het deelonderzoek naar regionale samenwerking luidt als volgt: In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht? Deze hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen, die hieronder apart worden beantwoord. De samenvatting mondt uit in een algemene conclusie.

Regionale samenwerking algemeen

Er is sinds 2012 samenwerking gerealiseerd binnen de 35 arbeidsmarktregio's, primair tussen gemeenten en UWV. Tussen de arbeidsmarktregio's bestaan echter grote verschillen in de mate en vorm van samenwerking. Regionale samenwerking kan de vereiste schaalgrootte bieden om tot effectief arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en klantgerichte dienstverlening te komen. Desondanks wordt de meerwaarde van regionale samenwerking door de partijen niet altijd ingezien. Voor grote gemeenten geldt dat zij over het algemeen minder behoefte hebben aan samenwerking, vanwege voldoende omvang en capaciteit. Bij verschillende kleine gemeenten bestaat het beeld dat samenwerken per saldo meer kosten dan opbrengsten met zich meebrengt. Regionale samenwerking is dus niet vanzelfsprekend.

Regionaal arbeidsmarktbeleid

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid?

Regionale samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid heeft een lange historie. In de periode vanaf 2012 is die samenwerking minder intensief en minder omvattend, hoewel er wel impulsen zijn zoals het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Sinds 2012 zijn in de regio's overlegstructuren gerealiseerd en is arbeidsmarktbeleid tot stand gekomen, maar is minder sprake van een duidelijke arbeidsmarktagenda. In de meeste regio's blijft de daadwerkelijke uitvoering van het arbeidsmarktbeleid achter.

Bij de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid zijn in een toenemend aantal regio's derde partijen betrokken, waaronder sociale partners (de algemene werkgevers- en werknemersorganisaties), SW-bedrijven en onderwijsinstellingen. Daarmee ontstaat op bestuurlijk niveau een basis voor een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid. Het regionale beleid is niet altijd gebaseerd op een integrale arbeidsmarktanalyse. Branche-specifieke organisaties zijn beperkt betrokken bij het regionale

arbeidsmarktbeleid. Een sectorspecifiek arbeidsmarktbeleid samen met sociale partners komt binnen de diverse regio's dan ook niet vaak voor.

Regionale samenwerking werkgeversdienstverlening

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionale werkgeversdienstverlening en in hoeverre is de werkgeversdienstverlening effectief gebleken?

Er is een grote verscheidenheid aan samenwerkingsvormen binnen de regionale werkgeversdienstverlening zichtbaar. De samenwerking tussen UWV en gemeenten op dit vlak varieert van geen/nauwelijks samenwerking enerzijds tot geïntegreerde dienstverlening anderzijds. Het is onduidelijk of dit ook de effectiviteit van de werkgeversdienstverlening beïnvloedt. Er valt winst te behalen ten aanzien van de herkenbaarheid van de werkgeversdienstverlening, de visie op de werkgeversdienstverlening en de samenwerking tussen gemeenten en UWV bij de uitstroom van uitkeringsgerechtigden.

Samenwerking tussen gemeenten en UWV in de werkgeversdienstverlening is geen gegeven. Het aantal werkgeversservicepunten per regio loopt sterk uiteen, evenals de aard van de dienstverlening en de mate van professionaliteit. Om aan de soms heterogene sociaaleconomische structuur tegemoet te komen is veelal gekozen voor subregionale (gemeentelijke) werkgeversservicepunten. Gecoördineerde benadering van werkgevers is in regio's met meerdere werkgeversservicepunten geen realiteit. De verschillende werkgeversservicepunten werken niet in alle regio's met hetzelfde arbeidsmarktinstrumentarium, hoewel er in de periode 2012-2014 wel belangrijke vorderingen zijn gemaakt met de harmonisatie van instrumenten. Het regionale marktbewerkingsplan wordt soms naar subregio's vertaald.

De werkgeversdienstverlening is aanbodgericht. Dat wil zeggen dat het aanbod van uitkeringsgerechtigden centraal staat en het uitgangspunt vormt van de dienstverlening. Er worden vacatures (werk) gezocht bij mensen en niet andersom. Actieve (persoonlijke) benadering van werkgevers gebeurt met als doel het aanbod te kunnen plaatsen op werk, niet om vacatures te vervullen van werkgevers. De oorzaken van de aanbodgerichte aanpak zijn meerledig. De anticipatie op de Participatiewet maakt dat het in elk geval voor gemeenten duidelijker is wat hun taak is op de arbeidsmarkt, namelijk het plaatsen van het eigen aanbod. Voor gemeenten spelen ook de beperkte middelen mee. Er is te weinig menskracht om vacatures te vervullen voor bedrijven zonder dat dit direct leidt tot het plaatsen van het eigen aanbod. Op sociaal terrein hebben gemeenten een traditie van dienstverlening aan burgers en minder aan bedrijven. Bij UWV bestond wel degelijk een traditie van vraaggerichte dienstverlening (vacaturebehandeling), maar daaraan is door de overschakeling op de elektronische dienstverlening in de laatste jaren grotendeels een einde gekomen[148].

[148] De begrippen aanbodgericht en vraaggericht hebben in ons onderzoek betrekking op de matching, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Met vraaggerichte dienstverlening wordt bedoeld dat de werkgever het uitgangspunt vormt en specifiek de vraag van de werkgevers, meestal een vacature. De vraaggerichte dienstverlening kenmerkt zich door dat er bij een vacature (vraag) kandidaten worden gezocht (aanbod). Met aanbodgerichte dienstverlening wordt bedoeld dat de werkzoekende het uitgangspunt vormt. De aanbodgerichte dienstverlening kenmerkt zich doordat een specifieke werkzoekende wordt geholpen en dat er werkmogelijkheden voor hem of haar worden gezocht. Het benaderen van werkgevers, met de vraag naar latente vacatures of andere werkmogelijkheden voor specifieke werkzoekenden is wat ons betreft als aanbodgerichte

In de meeste regio's zijn speerpuntsectoren benoemd voor de werkgeversdienstverlening. De bedoeling hiervan is over het algemeen om in deze sectoren werk te zoeken voor het aanbod van uitkeringsgerechtigden.

Bestuurlijke verschillen tussen UWV en gemeenten vormen een belemmering voor de samenwerking. Tussen UWV en gemeenten is sprake van concurrentie bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Tevens belemmert het verschil in aansturing, gemeentelijke autonomie tegenover het landelijke beleid van UWV, effectieve samenwerking. Geen van beiden is werkelijk op het regionale niveau georganiseerd. UWV is een landelijk aangestuurde organisatie, wat de flexibiliteit in de regio's belemmert. Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich de gemeenten, die sterk gehecht zijn aan hun lokale autonomie. Dit kan de bereidheid en de mogelijkheden om op regionaal niveau samen te werken in de weg staan. Het is om deze reden dat de samenwerking moeizamer verloopt in regio's met veel gemeenten.

De samenwerking – met name bij de werkgeversdienstverlening - wordt bemoeilijkt door de concurrentie tussen gemeenten (WWB) en UWV (WW) bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Beide partijen hebben belang bij de uitstroom van de eigen populatie, waarbij WW-gerechtigden relatief meer kans hebben op werk dan WWB-ers.

Per 2014 is geen sprake van een eenduidig en voor de buitenwereld herkenbaar concept van werkgeversdienstverlening. De werkgeversdienstverlening verloopt via de werkgeversservicepunten. De term werkgeversservicepunt is misleidend, omdat de dienstverlening over het algemeen niet werkgevers- maar aanbodgericht is. De term werkgeverservicepunt suggereert dat er één punt is, maar in veel regio's is sprake van meerdere punten.

Regionale samenwerking bij het werken in één systeem

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

Slechts ten dele is er samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van de registratie van uitkeringsgerechtigden en vacatures in één systeem. Op de applicaties van UWV voor registratie en matching van uitkeringsgerechtigden en vacatures kunnen gemeenten aansluiten via de UWV-portal. Hoewel bijna driekwart van de gemeenten is aangesloten (71%) blijft het daadwerkelijke gebruik van de applicaties daarbij achter. Wij schatten dat ongeveer een derde van de gemeenten daadwerkelijk gebruik maakt van de applicaties van UWV. Redenen voor het niet gebruiken van het systeem door gemeenten zijn veelal kostenaspecten en technische problematiek. Dat betekent dat per eind 2014 van een nationaal transparant systeem geen sprake is. Het geautomatiseerd matchen van WWB-ers op vacatures van UWV met WBS is slechts voor een deel van de WWB-populatie mogelijk. Per eind 2014 is vijf procent van alle respondenten van het online onderzoek van mening dat de samenwerking van UWV en gemeenten ten aanzien van registratie van werkzoekenden in één geautomatiseerd systeem optimaal is.

dienstverlening te betitelen, omdat de behoefte van de werkzoekende het uitgangspunt vormt en niet de behoefte van de werkgever. In deze variant wordt er hooguit geanticipeerd op de mogelijkheden die werkgevers hebben om aanbod te plaatsen.

In de praktijk is sprake van dubbele intake voor de WWB. De WWB-intake is een wettelijke taak van UWV, die digitaal ingenomen wordt via werk.nl. Na de intake door UWV is het gebruikelijk dat gemeenten de uitkeringsgerechtigde oproept voor een gesprek, vanwege de behoefte aan aanvullende informatie en persoonlijke kennismaking. De meeste vertegenwoordigers van UWV en gemeenten oordelen neutraal of positief over de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid van de intake.

Voor WWB-gerechtigden geldt dat zij verplicht zijn blijvend ingeschreven te zijn als werkzoekend via werk.nl. Ruim de helft van de WWB-gerechtigden (62%) is bij UWV ingeschreven als werkzoekend. De verschillen tussen gemeenten zijn aanzienlijk, variërend van 18 tot 100 procent. Aansluiting op de UWV-portal is hierop niet van invloed. De algehele tendens is dat gemeenten onvoldoende toezicht houden en handhaven op de blijvende inschrijving van WWB-ers als werkzoekend. Gemeenten ervaren onvoldoende prikkels om hier strikter op toe te zien en zien er de toegevoegde waarde niet altijd van in.

Uit de meeste casestudies is naar voren gekomen dat geen sprake is van een warme dossieroverdracht tussen UWV en gemeente, wanneer een WW-gerechtigde doorstroomt naar de WWB.

Het onderzoek laat zien dat in regio's waar het werken in één systeem ver is doorgevoerd de samenwerking goed verloopt en betrokkenen tevreden zijn over de bereikte resultaten. Aan de andere kant van het spectrum zijn er regio's waar in het geheel niet integraal wordt gewerkt en ook daar is sprake van tevredenheid over de samenwerking en over de bereikte resultaten. Het probleem zit meer in de middengroep waar gemeenten en UWV nog zoeken naar de juiste vorm van samenwerking bij de werkgeversdienstverlening. Hier is sprake van een hybride vorm van dienstverlening die nog in ontwikkeling is, met de daaraan gekoppelde hoge transactiekosten en onduidelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden.

Resultaten en effecten

De effecten van de samenwerking laten zich moeilijk vaststellen. Dit komt vooral door het ontbreken van een beleidstheorie waarin doel, variabelen en beoogde effecten duidelijk zijn geoperationaliseerd. Hiermee hangt samen dat er binnen het beleid geen duidelijke indicatoren zijn bepaald die meten wat 'goede samenwerking' inhoudt.

De resultaten van de activiteiten van UWV en gemeenten zijn uit te drukken in het aantal succesvol door UWV of gemeente vervulde vacatures, dan wel het aantal succesvol door UWV of gemeente geplaatste werkzoekenden. Het onderzoek heeft laten zien, dat het meten en monitoren van het aantal plaatsingen met name bij gemeenten nog geen gemeengoed is. Er is geen centraal systeem waaruit de resultaatgegevens kunnen worden onttrokken. Desgevraagd heeft slechts een deel van de gemeenten kunnen aangeven hoeveel plaatsingen er zijn gerealiseerd. Los hiervan is onduidelijk in hoeverre plaatsingen te danken zijn aan de inzet van UWV en gemeenten. Met andere woorden: het netto-effect blijft (zonder aanvullend onderzoek) onbekend.

Externe factoren

In hoeverre hebben sinds de wetswijziging van 2012 externe factoren een rol gespeeld bij de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten, specifiek de facilitering door het Rijk en de Participatiewet?

Door verschillende externe factoren is de samenwerking tussen gemeenten en UWV nog niet op het niveau van vóór 2012. De wijziging van de Wet SUWI per 2012 heeft een substantiële negatieve invloed gehad op de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Dit geldt voor alle onderdelen van de wetswijziging: het terugbrengen van het aantal vestigingen van UWV van 98 tot 30, de als gevolg daarvan noodzakelijke omslag van geïntegreerde naar complementaire dienstverlening, de overschakeling op elektronische dienstverlening en het afschaffen van het re-integratiebudget WW. Hierbij dient in acht te worden genomen dat deze onderdelen van de wetswijziging zijn ingegeven door de bezuinigingsdoelstelling. Het één (de wetswijziging) en het ander (de bezuinigingen) zijn daarom moeilijk van elkaar te onderscheiden. Van belang is dat de wet en de Memorie van Toelichting geen concrete operationalisering geven van de gewenste samenwerking. Eerder is sprake van een 'wensbeeld', zonder verplichtingen waar gemeenten en UWV op worden afgerekend.

In de periode 2012-2014 is een groot aantal andere factoren van invloed geweest op de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV. Een positieve bijdrage is geleverd door de aankondiging van de Participatiewet, waarop UWV en gemeenten gezamenlijk zijn gaan anticiperen. Het bestaan van netwerken met een langere historie werkt sterk in het voordeel van regio's waar dit het geval is. De ondersteuning van de Programmaraad heeft eveneens positief gewerkt. En het werken in één systeem werkt in veel regio's ook positief en is op zichzelf een indicator voor goede regionale samenwerking.

Er zijn echter meer belemmerende factoren. De verschillen in bestuur en cultuur tussen gemeenten en UWV zijn een gegeven, maar hierdoor wordt de samenwerking eerder bemoeilijkt dan bevorderd. Dit gaat gepaard met concurrentie tussen UWV en gemeenten bij de plaatsing van de 'eigen' doelgroepen. Het laatste wordt versterkt doordat werkgevers voor hun personeelsvoorziening - in elk geval in deze fase van de conjunctuur - niet afhankelijk zijn van het aanbod vanuit de WW en de WWB. Belemmerend voor de dienstverlening is het dat de bemiddelbaarheid van individuele uitkeringsgerechtigden in een groot aantal gevallen niet bekend is. En ten slotte is er verbetering mogelijk op het gebied van de informatievoorziening en de communicatie.

Conclusie
In de onderzoeksperiode 2012-2014 is sprake van een heroriëntatie door partijen op de regionale samenwerking. De wijzigingen van de Wet SUWI per 2012, die samenhangen met de bezuinigingen bij UWV, hebben een negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking. In de eerste periode direct na de wetswijziging in 2012 is sprake geweest van een verwijdering, mede als gevolg van teleurstellingen bij partijen over hun teniet gedane inspanningen en investeringen in de samenwerking in de daaraan voorafgaande periode. In de regio's is in de periode 2012-2014 een proces op gang gekomen waarin gezocht werd naar een nieuwe basis voor regionale samenwerking. In de enkele regio's is dit proces direct in 2012 begonnen, in andere regio's pas later. Vooral de aangekondigde Wet Werken naar Vermogen en vervolgens de aangekondigde Participatiewet hebben een positieve invloed op dat proces gehad. Per einde 2014 is het niveau van de samenwerking nog niet op het niveau van vóór de wetswijziging, maar duidelijk is dat de samenwerking zich positief ontwikkelt.

9. Samenvatting evaluatie digitale dienstverlening

Zie voor het volledige rapport: M. Lammers, M. Imandt en Arjan Heyma (2015), Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO.

Conclusie: de digitale dienstverlening aan WW'ers is vanaf 2012 sterk doorontwikkeld. Onder andere als gevolg van de digitalisering neemt de klanttevredenheid van werkzoekenden met de dienstverlening van UWV WERKbedrijf tussen 2010 en 2012 af, om zich vervolgens in 2013 en 2014 weer gedeeltelijk te herstellen. Persoonlijk contact met de adviseur werk in aanvulling op e-dienstverlening leidt tot meer uitstroom naar werk dan alleen e-dienstverlening.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het deelonderzoek naar digitale dienstverlening luidt als volgt: Hoe presteert digitale dienstverlening in termen van effectiviteit, klantgerichtheid en doelmatigheid, in vergelijking tot face-to-face dienstverlening? Deze hoofdvraag valt uiteen in een vijftal deelvragen die hieronder worden beantwoord.

Achtergrond

Consequentie van afspraken die voortvloeiden uit het regeerakkoord Rutte I (2010) is dat het WERKbedrijf de financiële taakstelling kreeg om per 2015 € 155 miljoen te besparen op uitvoeringskosten. Deze politieke besluitvorming leidde tot Wijziging van de Wet SUWI 2012. Kern van deze wetswijziging was dat UWV sterk zou inzetten op versnelde doorontwikkeling van de digitale dienstverlening aan werkzoekenden. UWV heeft hieraan invulling gegeven met het Programma Redesign.

Doorontwikkeling van de digitale dienstverlening 2012-2015

Wat zijn de ontwikkelingen in de (digitale) dienstverlening aan WW'ers?

De digitale dienstverlening aan WW'ers is vanaf 2012 sterk en versneld doorontwikkeld. In 2011 bestond de online dienstverlening uit een basisversie van de Werkmap, en was het mogelijk om vacatures te zoeken op werk.nl. Tussen 2012 en 2015 zijn de functionaliteiten van de Werkmap uitgebreid. Ook het aantal digitale ondersteuningsmiddelen is in de periode 2012-2015 flink uitgebreid: tijdens deze periode introduceerde UWV onder andere diverse (interactieve) online trainingen, video's en testen. De kwaliteit en het aantal diagnose-instrumenten dat UWV digitaal aanbiedt is toegenomen,[149] en er is vorm gegeven aan de digitale handhaving. Het versturen van verantwoordingsberichten wanneer een WW'er zijn sollicitatieplicht onvoldoende nakomt, vindt nog niet volledig automatisch plaats. Het automatisch versturen van verantwoordingsberichten wordt wel getest door UWV en wordt landelijk uitgerold indien de ervaringen met deze pilot positief zijn.

In 2015 is in het budget voor de uitvoeringskosten van UWV een besparing van € 155 miljoen ingeboekt. Hiervan is € 139 miljoen ingevuld met het Programma Redesign. Met het Programma Redesign zet UWV in op modernisering van de dienstverlening, onder meer door het uitbouwen van de digitale dienstverlening. De overige € 16 miljoen is in 2015 verwerkt binnen de financiële kaders van UWV als geheel. Daarmee

[149] Met behulp van diagnose-instrumenten geeft UWV een werknemer inzicht in zijn kansen op de arbeidsmarkt.

is de financiële taakstelling van UWV WERKbedrijf gehaald en zijn de beoogde besparingen gerealiseerd.

Dienstverlening aan WW'ers in een veranderende arbeidsmarkt
In hoeverre speelt de dienstverlening aan WW'ers in op een veranderende arbeidsmarkt?

UWV speelt in op de veranderende arbeidsmarkt door extra ondersteuning aan te bieden aan WW'ers die zich oriënteren op werk als zelfstandige. Tot 2014 werd de basisvoorlichting zelfstandige in een groepsbijeenkomst gegeven. Vanaf 2015 is deze groepsbijeenkomst vervangen door een online training zelfstandig ondernemen op werk.nl. De online training wordt opgevolgd door één of meerdere face-to-face gesprekken met een adviseur werk die een extra opleiding gevolgd heeft om aankomend zelfstandigen te kunnen begeleiden. Ook biedt UWV de online (vervolg)training 'een eigen bedrijf starten vanuit de WW' aan.

In het kader van de veranderende arbeidsmarkt heeft UWV ook aandacht voor bemiddeling richting flexbanen. In de uitvoering van UWV WERKbedrijf wordt geen onderscheid gemaakt naar werk in een tijdelijk of in een vast contract: werk is werk, al dan niet via een uitzendbureau. Zowel met uitzendbureaus als met andere werkgevers wordt samengewerkt in de organisatie van onder andere speeddates, banenmarkten en open dagen. Door inkrimpen van het aantal regiovestigingen is de samenwerking met private partijen steeds minder face-to-face, en vaker telefonisch of in de vorm van voorlichtingsbijeenkomsten en netwerkbijeenkomsten.

Gebruik van digitale dienstverlening
In welke mate is door WW'ers gebruik gemaakt van digitale versus face-to-face dienstverlening?

Het gebruik van de digitale dienstverlening van UWV door WW'ers is, mede door de inzet van het gewenningsbudget, sterk toegenomen in de periode 2011-2014. In 2011 gaat nog 72 procent van de inschrijvingen digitaal, in 2013 is dat 95 procent. Ook werkgevers maken steeds vaker gebruik van werk.nl. Dit is een indicatie dat steeds meer WW'ers en werkgevers hun weg weten te vinden in de digitale omgeving van UWV.

Ongeveer 23 procent van de WW'ers heeft moeite met het gebruik van de digitale dienstverlening van UWV. Ongeveer 9 procent is niet-digivaardig en mag alle communicatie met UWV op papier doen. Ook hebben zij iedere 3 maanden een gesprek met een adviseur werk van UWV. Het percentage niet-digivaardigen kan nog beperkt afnemen, tot een structureel niveau van minimaal 7 procent van de WW-populatie.

Naast de 9 procent niet-digivaardigen is ongeveer 14 procent beperkt digivaardig en heeft hulp nodig bij het gebruik van de digitale dienstverlening. Deze ondersteuning bestaat voornamelijk uit het beantwoorden van vragen door de adviseur werk en workshops waarin uitleg wordt gegeven over de digitale inschrijving (workshop E-intake) of de Werkmap (workshop gebruik Werkmap). Deze ondersteuning wordt betaald uit het gewenningsbudget. Daarnaast biedt UWV aan beperkt en niet-digivaardigen de workshops solliciteren en social media aan, als vervanging voor de digitale versies van deze workshops, en kunnen niet- en beperkt digivaardigen met

hun vragen (telefonisch) terecht bij het klantcontactcentrum en worden zij indien nodig bijgestaan door middel van co-browsing.

In de periode 2012-2014 is werk.nl steeds minder vaak offline. Wel is de gemiddelde laadtijd van pagina's op werk.nl toegenomen als gevolg van technische problemen na toevoegen van nieuwe functionaliteiten in 2013, en technische verstoringen in 2014. De performance problemen zijn dus nog niet volledig opgelost maar laten wel een positieve trend zien.

Klanttevredenheid

In welke mate is de digitale dienstverlening aan WW'ers en werkgevers klantgericht?

De klanttevredenheid van werkzoekenden over de totale dienstverlening van UWV WERKbedrijf (zowel face-to-face als digitaal) neemt tussen 2010 en 2012 af, om zich vervolgens in 2013 en 2014 weer gedeeltelijk te herstellen. De initiële daling van de klanttevredenheid is onder meer te verklaren door (a) de afbouw van het aantal persoonlijke contactmomenten met UWV en (b) een gewenningsproces. Het gedeeltelijke herstel in 2013-2014 is onder meer toe te schrijven aan (a) een stijging van het aantal persoonlijke contactmomenten vanaf 2013, (b) de sinds 2012 stijgende tevredenheid over verschillende onderdelen binnen de digitale en persoonlijke dienstverlening van UWV en (c) het gewenningsproces dat van voorbijgaande aard is. Klanten geven gemiddeld minder hoge rapportcijfers voor onderdelen van de e-dienstverlening dan voor persoonlijke dienstverlening (het contact met de adviseur werk), waardoor de klanttevredenheid in 2014 nog iets lager is dan in 2010.

De klanttevredenheid van werkgevers over werk.nl stijgt sinds eind 2012, terwijl de tevredenheid van werkgevers over de totale dienstverlening van UWV gelijk blijft. Vooral de tevredenheid over de informatie op werk.nl en het zoeken naar kandidaten voor vacatures op werk.nl laat sinds eind 2012 een stijgende lijn zien.

Effectiviteit face-to-face dienstverlening en digitale dienstverlening

Is digitale dienstverlening even effectief als face-to-face dienstverlening?

Intensieve dienstverlening van UWV in de periode 2012-2013 leidt tot meer uitstroom naar werk dan alleen e-dienstverlening en een groepsgesprek in de 4^e maand WW. Het verschil in baankans bedraagt 2,4 procentpunt na 12 maanden WW. Daarmee zijn deze contactmomenten ongeveer even effectief of zelfs effectiever dan de re-integratietrajecten die in tot 2012 voor WW'ers werden ingekocht. De intensieve dienstverlening van UWV bestond in de periode 2012-2013 uit herhaaldelijk persoonlijk contact met de adviseur werk in de vorm van persoonlijke gesprekken in de 4^e, 7^e, 10^e maand WW. Daarnaast kreeg een deel van de WW'ers in de intensieve dienstverlening een passend werkaanbod inclusief persoonlijk gesprek in de 12^e maand WW, competentietesten en/of workshops aangeboden. Vanwege de lage prijs per gesprek (€ 65) in combinatie met de gemiddelde effectiviteit zijn deze persoonlijke contactmomenten – in aanvulling op digitale dienstverlening – naar verwachting kosteneffectief. Gesprekken met de adviseur werk zijn daarbij extra effectief voor jongeren tussen 18 en 27 jaar. Of de persoonlijke dienstverlening plaatsvindt in de vorm van een individueel gesprek, een groepsgesprek, of telefonisch maakt voor de kans op een baan niet veel uit.

Er is geen onderzoek gedaan naar het effect van *alleen* e-dienstverlening versus *alleen* face-to-face dienstverlening op de baankans van WW'ers. Wel blijkt uit de internationale literatuur dat het zoeken naar werk via het Internet de kans op een baan verhoogt. Of de omschakeling van intensieve face-to-face bemiddeling naar meer digitale dienstverlening heeft geleid tot een lagere kans op een baan voor WW'ers, is niet bekend omdat geen onderzoek beschikbaar is naar de vervanging van persoonlijke dienstverlening door digitale dienstverlening.

10. Samenvatting evaluatie wet eenmalige gegevensuitvraag

Zie voor het volledige rapport: L. Coenen en M. Engelen (2015), Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010-2014. Zoetermeer: Panteia.

Bij wijze van samenvatting worden de centrale vraag en de sub-vragen van de evaluatie hier kort beantwoord.

Centrale vraag: In hoeverre is de WEU effectief en wat is er voor nodig om eventuele belemmeringen weg te nemen?

Het onderzoek laat zien dat UWV en SVB de gegevens opgenomen in Bijlage II nagenoeg niet meer uitvragen bij de klant. Wat betreft de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD-en) is het beeld minder eenduidig.

Ongeveer de helft van de GSD-en (waaronder de grote gemeenten, die relatief veel WWB-aanvragen verwerken) maakt gebruik van het e-WWB-formulier op werk.nl. In deze GSD-en verloopt de aanvraag voor klanten die digitaal een aanvraag indienen overeenkomstig de WEU. Bij de papieren aanvraag is eenmalige gegevensuitvraag bij GSD-en in de meerderheid van de gevallen niet verankerd in de werkprocessen waardoor eenmalige uitvraag niet gegarandeerd is.[150]
GSD-en geven de volgende redenen voor het niet gebruiken van het e-WWB-formulier:

- Het e-WWB-formulier bevat niet alle gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van de uitkeringsaanvraag
- Geautomatiseerd inlezen van het e-WWB-formulier is niet voor alle gemeenten mogelijk. Inlezen is alleen mogelijk voor gemeenten die een contract hebben met een ICT-leverancier die deze mogelijkheid aanbiedt. Momenteel is inlezen alleen mogelijk bij de vier grote gemeenten en daarnaast bij nog 8-10 andere gemeenten.

Het mogelijk maken van geautomatiseerd inlezen van het e-WWB-formulier door alle gemeenten wordt gezien als belangrijke stap in het wegnemen van belemmeringen voor het eenmalig uitvragen van gegevens bij burgers.[151]

In welke mate worden gegevens die in Bijlage II bij de Regeling SUWI zijn aangemerkt voor eenmalige gegevensuitvraag, toch door UWV, SVB of gemeenten bij de burger uitgevraagd?

Het onderzoek laat zien dat UWV en SVB de gegevens opgenomen in Bijlage II nagenoeg niet meer uitvragen bij de klant. Wat betreft de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD-en) is het beeld minder eenduidig.

[150] Het is, in het kader van voorliggende evaluatie, niet mogelijk gebleken om een betrouwbare schatting te geven van het percentage WWB-aanvragen waarbij de WEU niet volledig wordt toegepast.
[151] Naast de ICT-leveranciers die leveren aan de gemeenten die nu al kunnen inlezen zijn er nog twee ICT-leveranciers. Eén van hen is in september 2014 een pilot gestart met een proefoplevering van een inleesmodule. Inmiddels hebben 30 gemeenten de inleesmodule bij deze leverancier aangeschaft. Verwachting is dat deze gemeenten in de loop van 2015 het e-WWB-formulier kunnen inlezen. De andere ICT-leverancier heeft aangegeven de intentie te hebben om inleessoftware te ontwikkelen maar heeft nog geen concrete toezeggingen gedaan.

Bij UWV is eenmalige uitvraag goed verankerd in de digitale aanvraag processen. De verankering is minder in de papieren processen. Omdat 95% van de aanvragen digitaal verloopt, is toch vrijwel altijd sprake van aanvraag conform de WEU.

Bij SVB is eenmalige gegevensuitvraag verankerd in de digitale en in de papieren aanvraag processen. Aanvragen verlopen dus nagenoeg altijd conform de WEU.

Ongeveer de helft van de gemeenten (waaronder de grote gemeenten, die verhoudingsgewijs relatief veel WWB-aanvragen verwerken) maakt gebruik van het e-WWB-formulier op werk.nl. In deze gemeente verloopt de aanvraag voor klanten die digitaal een aanvraag indienen nagenoeg overeenkomstig de WEU. Bij de andere helft van de gemeenten verloopt de aanvraag via de papieren weg. Bij de papieren aanvraag is eenmalige gegevensuitvraag in de meerderheid van de gevallen niet verankerd in de werkprocessen waardoor eenmalige uitvraag niet gegarandeerd is.[152] Uit de diepte interviews en de enquête blijkt dat 12 tot 51 % van de gemeenten gegevens opgenomen in Bijlage II uitvraagt bij de klant.

Welke belemmeringen doen zich in de praktijk voor die het eenmalig vragen van gegevens aan burgers in de weg staan en wat is er nodig om deze belemmeringen weg te nemen? Neem hierbij de kwaliteit van gegevens, techniek, werkprocessen en wet- en regelgeving in beschouwing.

Of er sprake is van eenmalige gegevensuitvraag hangt samen met het gebruik van digitale aanmeldingsformulieren. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een digitaal aanmeldingsformulier worden de gegevens opgenomen in Bijlage II vooringevuld op het formulier. De belangrijkste belemmeringen die het eenmalig vragen van gegevens aan de burger in de weg staan zitten daarmee in de redenen die partijen hebben om geen gebruik te maken van digitale aanmeldingsformulieren. SVB en UWV gebruiken in het algemeen digitale formulieren. Alleen wanneer de klant niet voldoende digitaal vaardig is, wordt geen gebruik gemaakt van een digitaal formulier. Gemeenten maken het gebruik van digitale formulieren niet altijd mogelijk. Gemeenten geven de volgende redenen voor het niet gebruiken van het digitale formulier (e-WWB-formulier):

- Het e-WWB-formulier bevat niet alle gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van de uitkeringsaanvraag.
- Geautomatiseerd inlezen van het e-WWB-formulier is niet bij alle gemeenten mogelijk.

Onder welke condities kunnen welke gegevens worden uitgezonderd van de plicht van burgers om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle relevante informatie aan een overheidsorganisatie te verstrekken?

Alle ketenpartners geven aan dat uitzonderen van gegevens van de inlichtingenplicht mogelijk is wanneer wordt voldaan aan de volgende condities:

- Actualiteit: De gegevens zijn snel beschikbaar voor de keten via (basis)registraties
- Beschikbaarheid: De gegevens van de klant zijn opgenomen in de (basis)registratie waartoe de ketenpartners (via Suwinet) toegang hebben (beschikbaarheid). Van bepaalde groepen klanten is bekend dat niet al hun gegevens zijn opgenomen in de (basis)registraties. Een bekend voorbeeld zijn de inkomensgegevens van een zzp'er.

[152] Het is, in het kader van voorliggende evaluatie, niet mogelijk gebleken om een betrouwbare schatting te geven van het percentage WWB-aanvragen waarbij de WEU niet volledig wordt toegepast.

In grote lijnen zijn de ketenpartners het dus met elkaar eens. Wel zitten er kleine verschillen tussen de ketenpartners aangaande de vereisten die aan de actualiteit van de gegevens worden gesteld. Actualiteit speelt met name een rol bij de inkomensgegevens afkomstig uit de Polisadministratie. SVB ziet het gebrek aan actualiteit van inkomensgegevens in mindere mate als beperkende conditie voor het uitzonderen van deze gegevens van de inlichtingenplicht dan UWV en gemeenten. Dit tekent zich ook af in de werkwijzen die de ketenpartners in de praktijk hanteren. SVB haalt de inkomensgegevens uit de Polisadministratie en vraagt ze niet op bij de klant. UWV en gemeenten vragen de inkomensgegevens uit bij de klant en controleren deze aan de hand van de Polisadministratie, nadat de relevante gegevens in deze administratie beschikbaar zijn gekomen.

Het verschil tussen SVB enerzijds en UWV en gemeenten anderzijds hangt samen met de volgende punten:

- De klantenbestanden van UWV en gemeenten zijn minder stabiel dan het klantenbestand van SVB. Dit komt door de kortere gemiddelde looptijd van de uitkeringen die UWV en de gemeenten verstrekken, ten opzichte van de SVB uitkeringen.
- De uitkeringen die UWV en gemeenten verstrekken vormen vaak het hoofdinkomen, waar de uitkeringen die SVB verstrekt vaak een aanvulling op het hoofdinkomen zijn. Wanneer UWV of gemeenten een uitkering onterecht verstrekken is dit lastig te corrigeren.

UWV en GSD-en geven ook aan dat er een activeringsprikkel uitgaat van de inlichtingenplicht. Door de inlichtingenplicht moeten klanten zelf een activiteit ondernemen om de uitkering te ontvangen. Sommige klanten hebben deze prikkel nodig om te gaan participeren. Wanneer gegevens van de inlichtingenplicht worden uitgezonderd gaat deze prikkel (deels) verloren. Voor de meeste klanten zal er echter, ook na eventueel uitzonderen van gegevens in het kader van de WEU, een inlichtingenplicht blijven bestaan voor gegevens die niet bij andere overheidsorganisaties bekend zijn (zoals sollicitaties, vakantiedata).

Welke gegevens in welke wet voldoen nu al aan deze condities? Welke gegevens in welke wet voldoen nog niet aan deze condities, maar kunnen daaraan wel gaan voldoen en wat is daarvoor nodig?

Volgens SVB wordt in voldoende mate voldaan aan bovengenoemd condities om de gegevens opgenomen in Bijlage II voor de door haar uitgevoerde materiewetten uit te zonderen van de inlichtingenplicht. Wel dient er een oplossing gevonden te worden voor de klantgroepen waarvan de gegevens niet zijn opgenomen in de (basis)registraties. Een bekend voorbeeld zijn de inkomensgegevens van zzp'ers. Omdat voor deze groep geen loonaangifte wordt gedaan zijn de inkomensgegevens niet opgenomen in de Polisadministratie en moeten deze gegevens derhalve bij de klant worden uitgevraagd. Ook geeft SVB aan dat de actualiteit van de inkomensgegevens uit de Polisadministratie verbetering behoeft. SVB sluit echter niet uit dat deze gegevens ook nu al voor bepaalde klantgroepen kunnen worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht, gegeven de huidige beperkingen wat betreft de actualiteit. UWV en GSD-en zijn voorzichtiger. De inkomensgegevens uit de Polisadministratie zijn niet voldoende actueel waardoor deze gegevens uitgevraagd worden. De inkomensgegevens kunnen derhalve (nog) niet van de inlichtingenplicht uitgezonderd worden. Net als SVB constateren UWV en GSD-en dat voor klantgroepen

waarvan de gegevens niet worden geregistreerd geen gegevens kunnen worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht.

DEEL C - BIJLAGEN

Bijlage 1 Onderzoeksvragen beleidsdoorlichting

Dit onderzoek (de beleidsdoorlichting, deel A van dit rapport) heeft richting gekregen door twee sets aan onderzoeksvragen. De eerste komt uit het beschrijvend document waarmee de opdracht door het Ministerie van SZW is uitbesteed. De tweede bestaat uit de onderzoeksvragen die voor elke beleidsdoorlichting moeten worden beantwoord. Deze twee sets aan vragen zijn gecondenseerd tot de drie hoofdvragen die het voorliggende rapport hebben gestructureerd. Voor de volledigheid geven we hier de volledige lijst aan onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen, set 1

1. In hoeverre is inrichting en aansturing van het SUWI-stelsel doelmatig en effectief?
    a. Hoe verhoudt de sturing van SUWI stelsel zich tot ontwikkelingen die zich voordoen in gemeentelijke domein, zoals de decentralisaties en werkbedrijven?
    b. Doen zich hier knelpunten voor?
    c. Heeft de uitvoeringsstructuur bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstellingen van de Wet SUWI?
    d. Is de verantwoordelijkheidsverdeling in de huidige uitvoeringsstructuur in het SUWI-domein het meest voor de hand liggend?
    e. Zijn de uitvoeringsorganisaties in staat gebleken de wijzigingen in de dienstverlening aan werkzoekenden adequaat voor te bereiden en uit te voeren?
    f. Doen zich hier knelpunten voor?
2. In hoeverre is de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving rechtmatig, efficiënt, klantgericht en doeltreffend?
    a. Wat is de relatie tussen de rechtmatigheid, klantgerichtheid en effectiviteit van de uitvoering enerzijds en de ingezette middelen en economische omstandigheden anderzijds?
    b. Hoe hebben de uitvoeringskosten zich in de afgelopen periode ontwikkeld, in het licht van een veranderende omgeving? Is er sprake van grotere doelmatigheid?
    c. In hoeverre zijn de taakstellingen van de afgelopen periode gerealiseerd en welk effect heeft dit gehad op de rechtmatigheid, klantgerichtheid en effectiviteit van de uitvoering?
    d. In hoeverre hebben uitvoerders de ruimte om het beleid in de praktijk te optimaliseren? Speelt de dienstverlening/bemiddeling van UWV in op de veranderende arbeidsmarkt?
    e. Wat is het effect van cliëntenparticipatie op de realisatie van de in de wet gestelde doelen?
    f. In hoeverre zijn de SUWI-doelstellingen bereikt?

Onderzoeksvragen, set 2 (op basis van Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, RPE)

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?[153]

[153] Op basis van de RPE is er nog een vijftiende vraag: "In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?" Deze vraag maakte geen onderdeel uit van de opdracht, en wordt door het departement zelf beantwoord.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen evaluatie

Behalve de beleidsdoorlichting heeft dit onderzoek bestaan uit drie deelevaluaties. Het betreft evaluaties van twee wijzigingen die in 2012 zijn doorgevoerd, en van de Wet Eenmalige Gegevensuitvraag (WEU). In deze drie gevallen betreft het de periode 2012-2014. De resultaten van deze deelevaluaties zijn in drie losse rapporten te vinden.[154] In dit onderhavige rapport staan, in Deel B, de samenvattingen van de bevindingen. Voor de volledigheid nemen we hier de onderzoeksvragen op die richting hebben gegeven aan deze drie deelevaluaties.

Regionale samenwerking

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

- Hoe verhoudt de (regionale en bovenregionale) samenwerking tussen UWV en gemeenten in de regio zich tot de in de wet gestelde doelen (werk boven inkomen, doelmatigheid en klantgerichtheid). Wat is het effect geweest van deze samenwerking? In hoeverre zijn UWV en gemeenten hiervoor effectief gefaciliteerd door het Rijk?
- In hoeverre is de werkgeversdienstverlening effectief gebleken?
- In hoeverre is de gezamenlijke werkgeversdienstverlening in een regio gebaseerd op een gedeelde visie van de samenwerkende partijen op de sociaaleconomische structuur in de regio? In hoeverre is daarbij een keuze gemaakt voor specifieke sectoren? Wat is de impact van de implementatie van de Participatiewet op de regionale samenwerking?
- Hoe verloopt de overdracht van dossiers tussen UWV en gemeenten bij de overgang van WW naar WWB?

Digitale dienstverlening

In hoeverre is de digitale dienstverlening even effectief, klantgericht en efficiënt als de face-to-face dienstverlening?

- Wat zijn de ontwikkelingen geweest tijdens de omslag naar de digitale dienstverlening ten aanzien van de klanttevredenheid en het percentage geregistreerde vacatures?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan ten aanzien van de realisatie van de financiële taakstelling en de beleidsmatige doelstellingen, onder andere voor wat betreft de toegankelijkheid en bruikbaarheid van digitale dienstverlening, de gerealiseerde samenwerking met private partijen (verplichte inschrijving bij uitzendbureaus), de doorontwikkeling van de diagnose-instrumenten en de doorontwikkeling van de digitale handhaving? Wat is de huidige stand van zaken?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan tijdens de omslag naar de digitale dienstverlening ten aanzien van de uitstroom naar werk, zowel in de digitale dienstverlening als in de face to face dienstverlening?

[154] M. Sax en P.A. Donker van Heel (2015): De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia; M. Lammers, M. Imandt en Arjan Heyma (2015): Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO; L. Coenen en M. Engelen (2015), Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010-2014. Zoetermeer: Panteia.

- Schets de ontwikkelingen in de verschillende tijdvakken (0-3 maanden uitkering, 3-12 maanden uitkering, langer dan 12 maanden uitkering)?
- Wat betekent de ontwikkeling van de digitale dienstverlening voor verschillende doelgroepen in ieder geval voor jongeren versus ouderen, hoogopgeleiden versus laagopgeleiden en meer en minder digivaardigen? Waardoor worden die ontwikkelingen en verschillen verklaard?
- Is digitale dienstverlening even (netto) effectief als face to face dienstverlening? In hoeverre speelt hierbij het afschaffen van het re-integratiebudget WW een rol?
- In hoeverre is de in 2008 ingetreden en de in de jaren daarna verdiepende recessie van invloed geweest op het effect van de dienstverlening? Welk effect heeft dit gehad op de doorstroom van WW-ers naar de bijstand?
- In hoeverre speelt de dienstverlening van UWV in op de veranderende arbeidsmarkt? Meer zzp-ers en flexbanen?
- Waaruit bestond de tijdelijk aangeboden extra ondersteuning op de werkpleinen, op welke cliëntgroepen is die gericht en wat zijn de effecten ervan geweest op de dienstverlening?
- Welk percentage van de WW-populatie blijkt sinds 2012 face-to-face dienstverlening nodig te hebben gehad en welk percentage zal structureel, d.w.z. na doorontwikkeling van digitale dienstverlening face to face dienstverlening nodig hebben, en welke groepen zijn daarbij te onderscheiden?
- Welke knelpunten ervaren werkgevers en werkzoekenden met betrekking tot de in 2012 ingevoerde digitale dienstverlening?

Eenmalige gegevensuitvraag

In hoeverre is de Wet Eenmalige gegevensuitvraag (WEU) effectief en wat is er voor nodig om eventuele belemmeringen weg te nemen?

- In welke mate worden gegevens die in Bijlage II bij de Regeling SUWI zijn aangemerkt voor eenmalige gegevensuitvraag, toch door UWV, SVB of gemeenten bij de burger uitgevraagd?
- Welke belemmeringen doen zich in de praktijk voor die het eenmalig vragen van gegevens aan burgers in de weg staan en wat is er nodig om deze belemmeringen weg te nemen? Neem hierbij de kwaliteit van gegevens, techniek, werkprocessen en wet en regelgeving in beschouwing.
- Onder welke condities kunnen welke gegevens worden uitgezonderd van de plicht van burgers om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle relevante informatie aan een overheidsorganisatie te verstrekken?
- Welke gegevens in welke wet voldoen nu al aan deze condities?
- Welke gegevens in welke wet voldoen nog niet aan deze condities, maar kunnen daaraan wel gaan voldoen en wat is daarvoor nodig?

Bijlage 3 Tijdreeksen van prestatie-indicatoren UWV

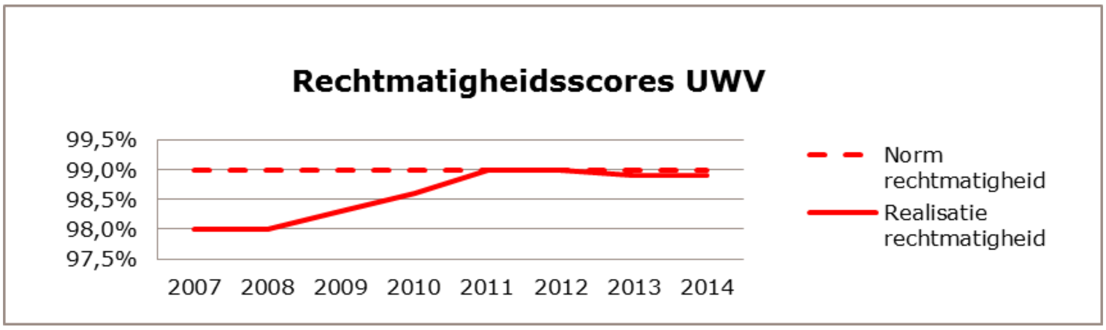
In deze bijlage geven we een overzicht van de prestatie-indicatoren die in de afgelopen periode door het UWV zijn gehanteerd. De bronnen daarbij zijn de jaarverslagen 2007-2014 van het UWV. Sommige grafieken zijn ook in de lopende tekst van het rapport gebruikt. Deze bijlage bevat wél enige toelichting bij de prestatie-indicatoren, maar geen analyse.

Rechtmatigheid
Rechtmatigheid kan worden opgevat als "juiste en tijdige uitkeringsverstrekking". Prestatie-indicatoren zijn gericht op twee onderdelen:

- Rechtmatigheid: wordt het juiste bedrag uitgekeerd aan de juiste mensen?
- Tijdigheid: wordt de diensten van het UWV tijdig verleend? Dit heeft natuurlijk met name betrekking op uitkeringsverstrekking, maar kan ook bijvoorbeeld gaan om indicatiestelling.

Rechtmatigheid
In de jaarverslagen van het UWV wordt gerapporteerd over de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. De rechtmatigheid wordt uitgedrukt in een percentage, en is eigenlijk gebaseerd op de gevonden onrechtmatigheden. Er zijn daarbij twee gradaties van onrechtmatigheid: "financiële fouten", waarbij kon worden vastgesteld wat de fout precies was, en "onzekerheden", waarbij onvoldoende controlemiddelen waren om vast te stellen of iets goed of fout is.[155] Met andere woorden, het rechtmatigheidscijfer is 100% minus de percentages financiële fouten en onzekerheden. In de grafiek hieronder wordt de ontwikkeling van het rechtmatigheidscijfer weergegeven voor het gehele UWV, dat wil zeggen voor alle regelingen die het UWV uitvoert tezamen.[156]

Figuur 0.1 - Rechtmatigheid UWV 2007-2014. Bron: UWV jaarverslagen

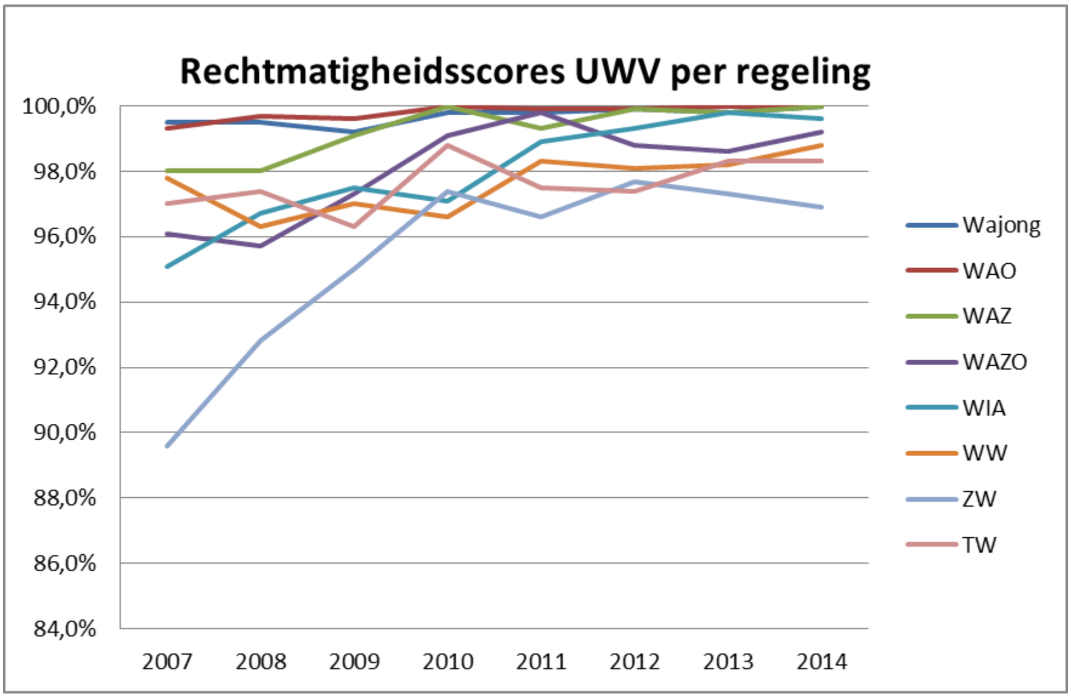


We zien in de tabel een geleidelijke stijging richting van de rechtmatigheid richting de norm, waarbij vanaf 2011 op of vlak onder de norm wordt gepresteerd. De norm blijft in deze jaren gelijk, op 99%.

Rechtmatigheid is ook op het niveau van de afzonderlijke regelingen uit te drukken, hoewel het niet in alle jaarverslagen wordt uitgesplitst. In de grafiek hieronder worden de rechtmatigheidsscores van de belangrijkste regelingen gepresenteerd, gebaseerd op de jaarverslagen van het UWV.

[155] UWV, jaarverslag 2008, 25.
[156] Bij het gehele rechtmatigheidscijfer geldt dat het de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking betreft alsmede de rechtmatigheid van inkoop (aanbestedingen). Dat geldt in ieder geval voor de jaren 2011-2014.

figuur 0.2 - Rechtmatigheid UWV per regeling 2007-2014. Bron: UWV Jaarverslagen



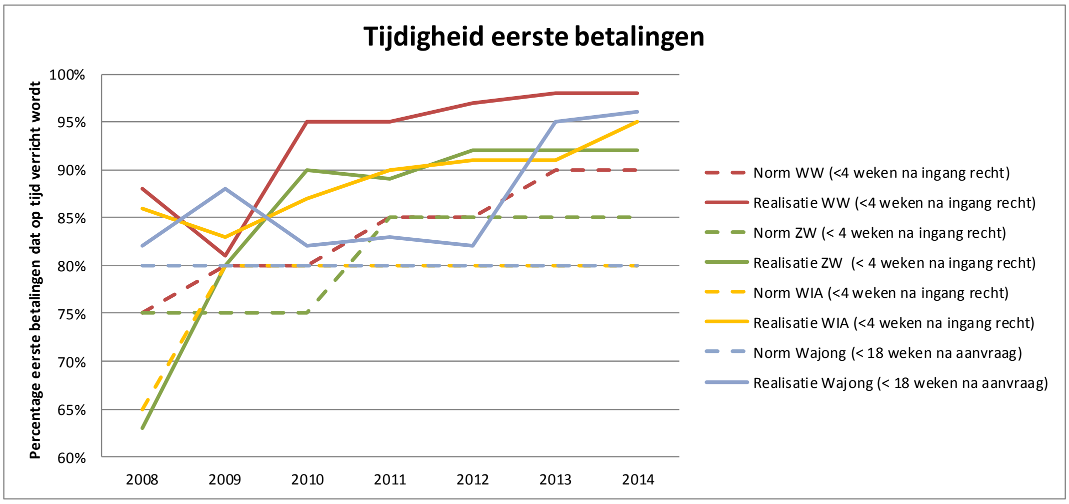
De grafiek laat zien dat met name de Ziektewet in de periode tot 2010 relatief laag scoort. De Toeslagenwet, Ziektewet, WAZO en WW hebben over de gehele periode rechtmatigheidspercentages die boven de norm liggen - hoewel erbij moet worden gezegd dat de norm UWV-breed geldt, en niet per regeling.

Tijdigheid

Wat tijdigheid betreft wordt structureel de tijdigheid van de eerste betalingen bijgehouden voor de belangrijkste regelingen (WW, ZW, WIA en Wajong), waarbij het doel is dat klanten hun eerste uitkering binnen vier weken na ingang van hun recht krijgen.[157] De normen en realisaties op beide indicatoren worden in de grafieken hieronder getoond.

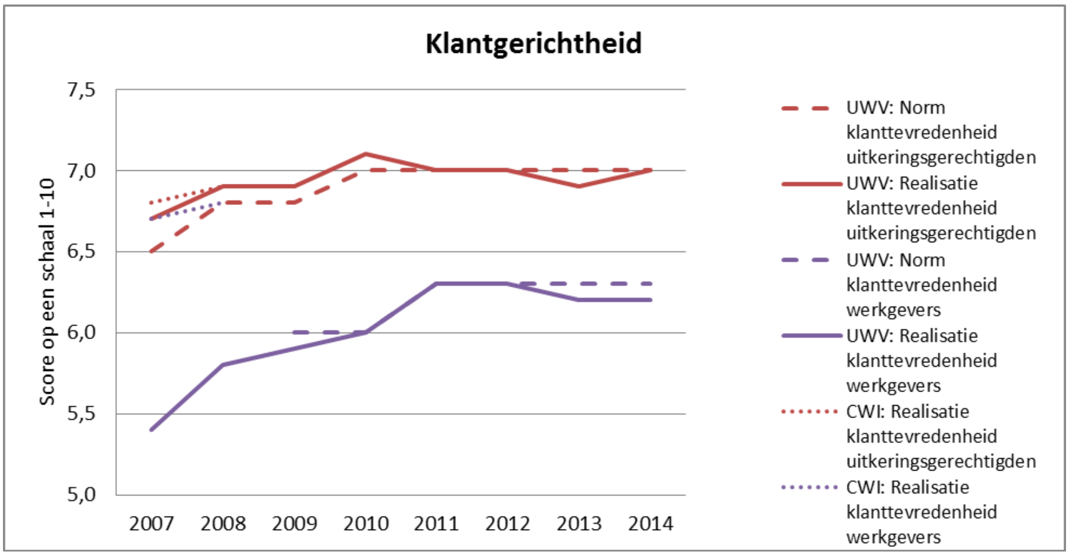
[157] of bij de Wajong binnen 18 weken na de aanvraag.

Figuur 0.3 - Tijdigheid eerste betalingen. Bron: UWV jaarverslagen[158]



Klantgerichtheid
Klantgerichtheid richt zich op twee doelgroepen: uitkeringsgerechtigden en werkgevers. In de prestatie-indicatoren wordt klantgerichtheid geoperationaliseerd als "klanttevredenheid". In de grafiek hieronder staat de ontwikkeling van de klanttevredenheid voor beide doelgroepen weergegeven, met daarbij de norm voor beide doelgroepen.

Figuur 0.4 - Ontwikkeling klanttevredenheid CWI en UWV 2007-2014[159]



De scores zijn gebaseerd op de klantgerichtheidsmonitor die momenteel twee keer per jaar wordt uitgevoerd (tot 2013 drie keer per jaar). Daarbij worden een steekproef van uitkeringsgerechtigden en alle werkgevers die geabonneerd zijn op de elektronische nieuwsbrief benaderd.[160] In deze klantgerichtheidsmonitoren worden allerlei facetten van tevredenheid uitgevraagd, zoals tevredenheid per regeling, per

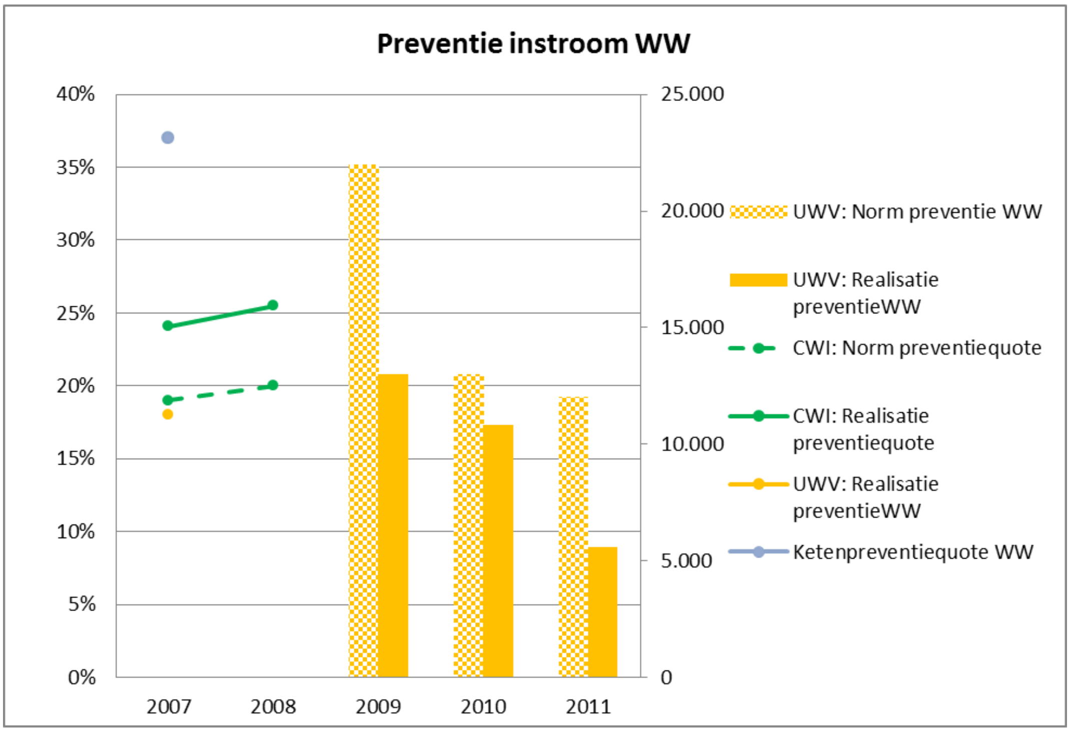
[158] Voor 2007 zijn alleen voor de WW cijfers beschikbaar (de norm was toen 70%, de realisatie was 82% bron: jaarverslag UWV 2007). Voor de WIA en de ZW werd in 2007 nog de tijdigheid van de beslissingen als KPI gehanteerd.
[159] Voor CWI lag de norm voor klanttevredenheid op 7,0, zowel voor uitkeringsgerechtigden als voor werkgevers.
[160] Zie bv: UWV klantgerichtheidsmonitor, 2e meting 2014: http://www.uwv.nl/overuwv/Images/KGM%20M2%202014%20Factsheet.pdf.

type dienstverleningskanaal (bijvoorbeeld telefonisch, face-to-face, digitaal), en tevredenheid over aspecten van de dienstverlening zoals bereikbaarheid en toegankelijkheid, persoonlijke aandacht, snelheid en tijdigheid, en duidelijkheid. Uiteindelijk geldt er één overkoepelend klanttevredenheidscijfer als prestatie-indicator.

Werk boven uitkering
De doelstelling werk boven uitkering valt uiteen in twee resultaatgebieden, die elk hun eigen prestatie-indicatoren hebben: preventie van uitkeringsinstroom en het bevorderen van uitkeringsuitstroom. We behandelen ze hieronder één voor één.

Voorkomen van uitkeringsinstroom
Wat de preventie van uitkeringsinstroom betreft wordt in de periode 2007-2014 een aantal (sets aan) indicatoren gehanteerd om de prestaties te meten. Ten eerste de preventie van instroom in de WW: het betreft de mensen die zich bij (dreigende) werkloosheid melden bij het UWV, en die reeds voor ingang van hun WW-uitkering een nieuwe baan vinden, mede door toedoen van het UWV (en vóór 2009: het CWI). Kortom: mensen die uiteindelijk toch geen uitkering nodig hebben. De ontwikkeling tonen we in de grafiek hieronder.

figuur 0.5 - Preventie van instroom in de WW[161]

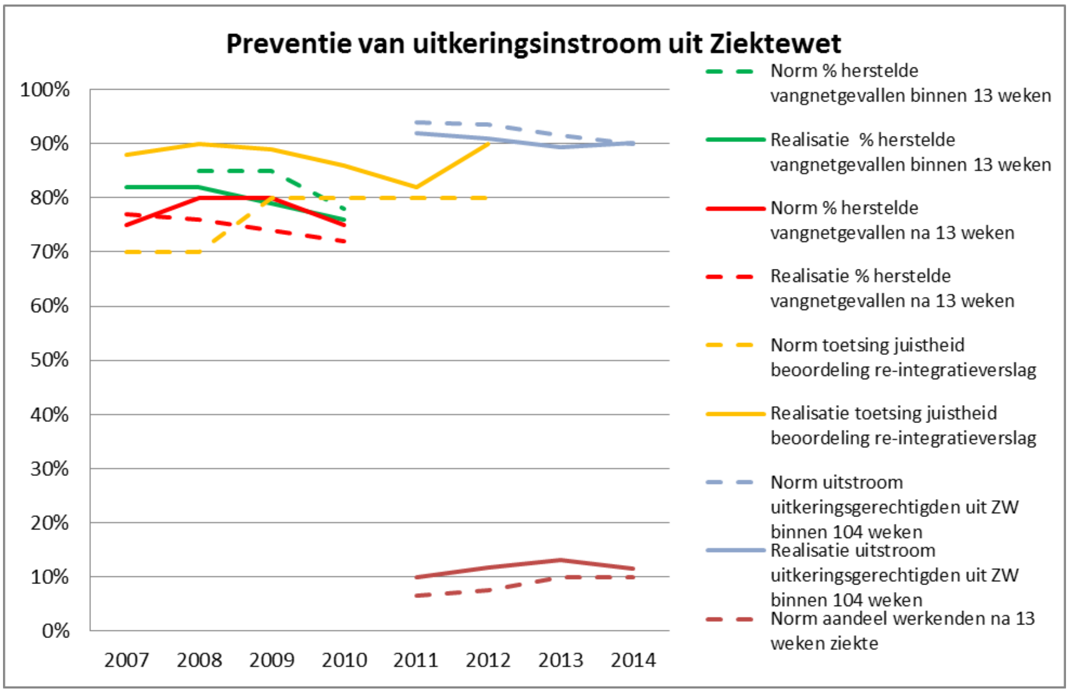


Aan deze grafiek valt ten eerste op dat de realisatie van de preventie in de jaren 2009-2011 sterk daalt – het UWV geeft zelf in de jaarverslagen als reden aan dat zich veel minder klanten meldden dan verwacht – en dat het vanaf 2012 niet meer wordt bijgehouden. Het preventiecijfer wordt vanaf dan meegenomen in de algehele uitstroom.

[161] In de eerste jaren werden de prestaties op het gebied van preventie van WW-instroom uitgedrukt in een percentage, de preventiequote. Vanaf 2009 werd het uitgedrukt in aantallen personen.

De tweede set indicatoren betreft de preventie van doorstroom naar de WIA vanuit de Ziektewet. Het UWV wil graag dat mensen die in de Ziektewet zitten zo snel mogelijk uitstromen, en in ieder geval binnen 104 weken omdat men dan eventueel in aanmerking kan komen voor de WIA. Daartoe hanteert het enkele output-indicatoren om te meten hoeveel ZW-cliënten binnen 13 weken hersteld zijn en hoeveel er binnen 104 weken hersteld zijn. Daarnaast wordt er tot en met 2012 één "throughput-indicator" gebruikt om te meten of de beoordeling van de re-integratieverslagen correct was. Na 2012 wordt deze indicator losgelaten.

figuur 0.6 - Preventie van uitkeringsinstroom uit Ziektewet. Bron: Jaarverslagen UWV 2007-2014.



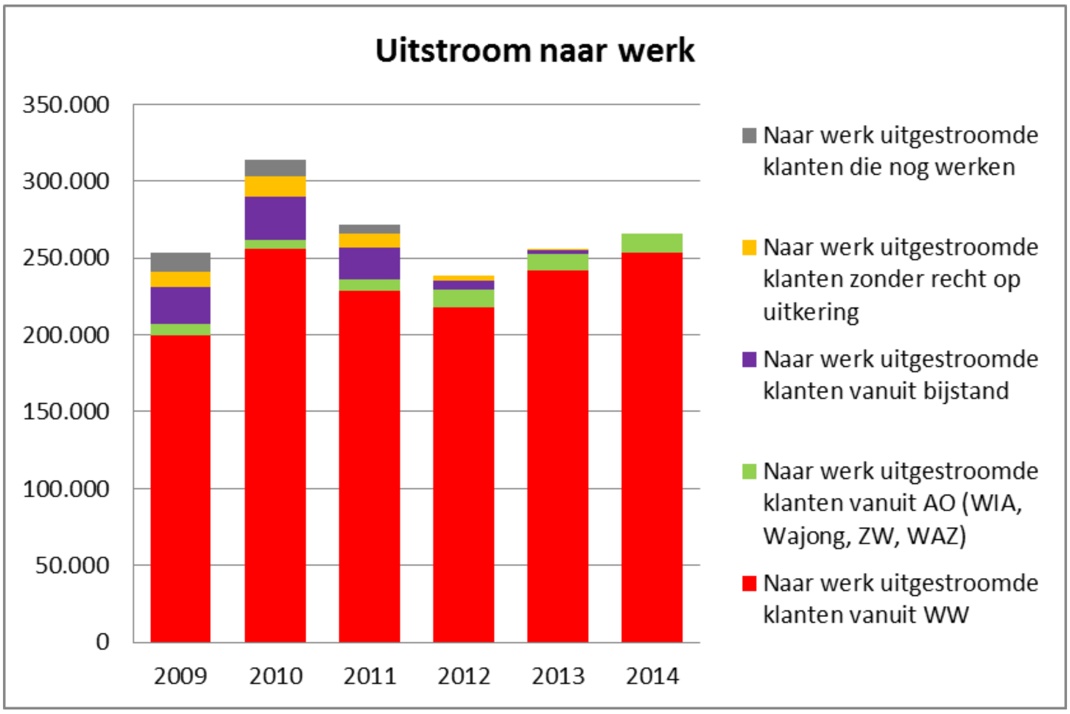
In de grafiek hierboven zien we dat de output-indicatoren in 2011 wijzigen. Daar waar eerst een indicator is om het percentage vangnetgevallen dat binnen 13 weken en het percentage dat na 13 weken herstelt te meten, wordt vanaf 2011 een indicator gebruikt om het totaal aandeel Ziektewetgevallen dat binnen 104 weken uitstroomt in kaart te brengen. Door deze knip is de ontwikkeling in de tijd niet goed te zien. Wél is er te zien dat binnen de twee reeksen er over het algemeen een neerwaartse trend is, van zowel norm als realisatie. In 2009 wordt de onderrealisatie van het percentage vangnetters dat binnen 13 weken is hersteld in de reactie van de minister op het jaarverslag ook als probleem gesignaleerd. De minister vraagt op dat moment om maatregelen. Die worden later ook getroffen in het Plan van aanpak verbetering ZW-arborol.[162] In 2010 signaleert de minister dat het plan voortvarend is opgepakt, en dat er eind 2010 enkele experimenten zijn gestart.

Vanaf 2011 wordt de neergaande trend wat betreft het aandeel vangnetters dat binnen 104 weken uitstroomt van het UWV uitgelegd door te wijzen op de veranderende populatie – mede door het eigen risicodragerschap van enkele grote uitzendbureaus daalt het aandeel uitzendkrachten in de Ziektewet – een groep die over het algemeen relatief snel ook weer uitstroomt.[163]

[162] UWV, Plan van aanpak verbetering ZW-arborol (2010).
[163] UWV jaarverslagen 2011-2014.

Bevorderen van uitstroom naar werk
Wat betreft het bevorderen van uitstroom naar werk worden een aantal prestatie-indicatoren gehanteerd. Voordat we die presenteren schetsen we echter eerst de ontwikkeling van de totale uitstroom naar werk van doelgroepen van het UWV, over de periode 2009-2014.[164]

figuur 0.7 - Uitstroom naar werk 2009-2014

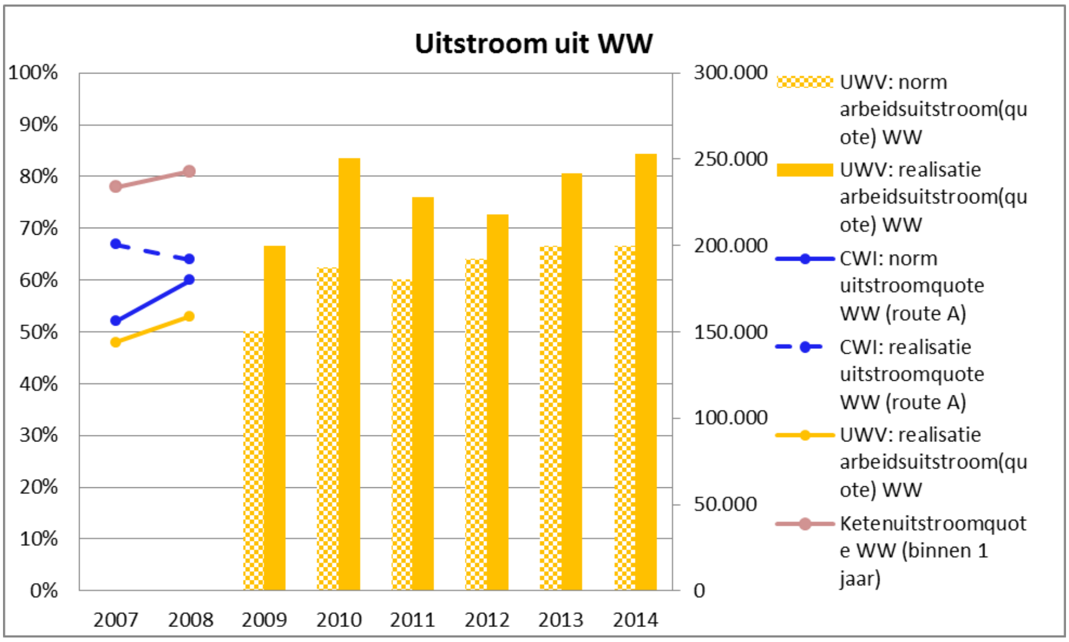


Drie zaken in deze grafiek vallen op. Ten eerste schommelt de totale uitstroom zo rond de 250.000 mensen per jaar, met een piek in 2010, waarin in totaal 318.000 mensen mede door inspanningen van het UWV aan werk zijn geholpen. Ten tweede bestaat het overgrote gedeelte van de totale uitstroom naar werk uit uitstroom uit de WW. Ten derde zien we dat er in de loop der tijd steeds sterker de nadruk is komen te liggen op uitstroom uit WW en arbeidsongeschiktheid. Dat wil zeggen: de afgelopen jaren heeft het UWV in steeds mindere mate klanten aan vanuit de bijstand, klanten die geen recht op een uitkering hadden of zelfs klanten die nog werkzaam waren maar met werkloosheid werden bedreigd aan het werk geholpen.

Een deel van de grafiek hierboven komt ook terug in een prestatie-indicator: de arbeidsuitstroom uit de WW. In de eerste jaren (2007 en 2008) wordt er een uitstroom*quote* gebruikt. Daarmee wordt bedoeld het aantal mensen dat uit de WW uitstroomt *naar werk* als percentage van het totale aantal mensen dat uitstroomt uit de WW. Uit de grafiek blijkt dat in 2007 en 2008 ongeveer 65% van de totale WW-uitstroom naar werk uitstroomt. Vanaf 2009 heeft men deze indicator losgelaten, en is men de absolute arbeidsuitstroom als prestatie-indicator gaan hanteren. Waarom hiervoor is gekozen is niet duidelijk. We zien in deze grafiek de arbeidsuitstroom uit de WW meeveren met de conjunctuur van de afgelopen jaren.

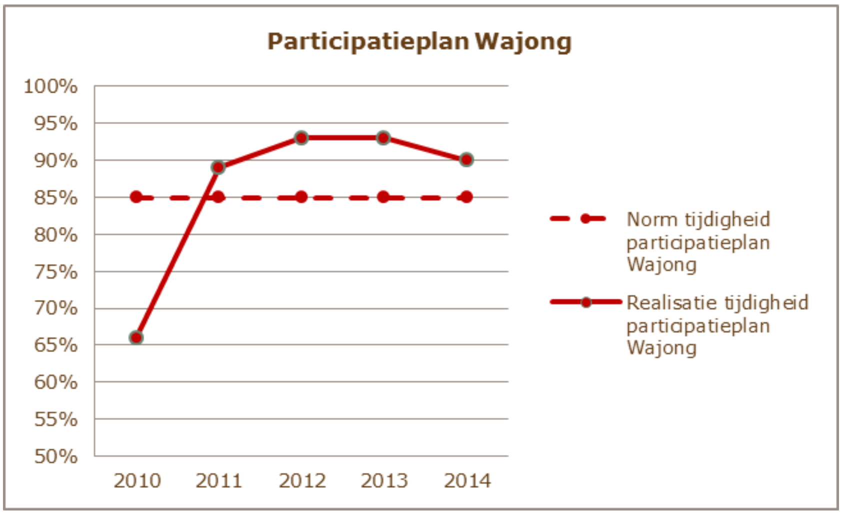
[164] De cijfers van 2007 en 2008 wijken dermate af, vooral omdat CWI en UWV toen nog gescheiden waren, dat het niet zinvol is om ze hier ook op te nemen.

figuur 0.8 – KPI, Uitstroom naar werk vanuit de WW.[165]



In 2010 werd een nieuwe voorwaarde ingevoerd om voor inkomensondersteuning onder de Wajong in aanmerking te komen: er moest een participatieplan gemaakt worden. De tijdigheid van de participatieplannen werd ook meteen tot een prestatie-indicator gemaakt. In de grafiek hieronder zien we dat de realisatie in 2010 ver onder de norm lag, en in de jaren daarna vrij stabiel rond de 90% zweeft. In het jaarverslag van 2010 wordt de onderrealisatie verklaard door te wijzen op opstartproblemen.[166]

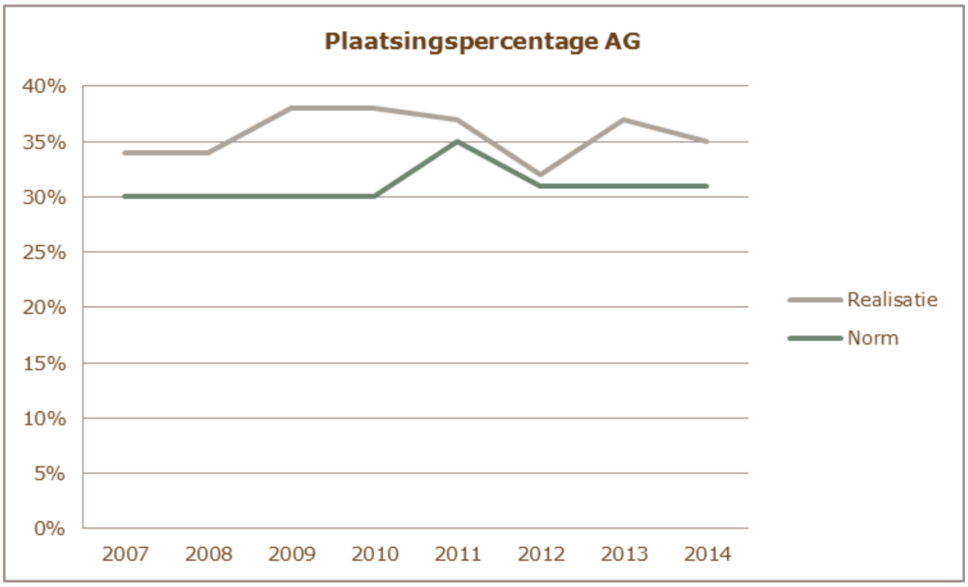
figuur 0.9 - KPI. Tijdigheid participatieplannen Wajong



[165] De definitie van de uitstroom uit de WW wijzigt enigszins in 2012. Vanaf dat jaar wordt ook de uitstroom voor aanvang van de werkloosheid meegeteld. In 2011 betrof dit 12.000 mensen, en deze zijn daarom bij de norm voor 2012 opgeteld. Dat betekent dat de daling in 2012 zoals die in de grafiek te zien is in werkelijkheid nog sterker was.
[166] Jaarverslag 2010, 8.

Voor de arbeidsuitstroom van arbeidsgehandicapten wordt als prestatie-indicator het plaatsingspercentage bijgehouden. Het plaatsingspercentage is het aantal plaatsingen ten opzicht van het aantal gestarte re-integratietrajecten.[167]

Figuur 0.10 - Plaatsingspercentage arbeidsgehandicapten. Bron: UWV Jaarverslagen 2007-2014.

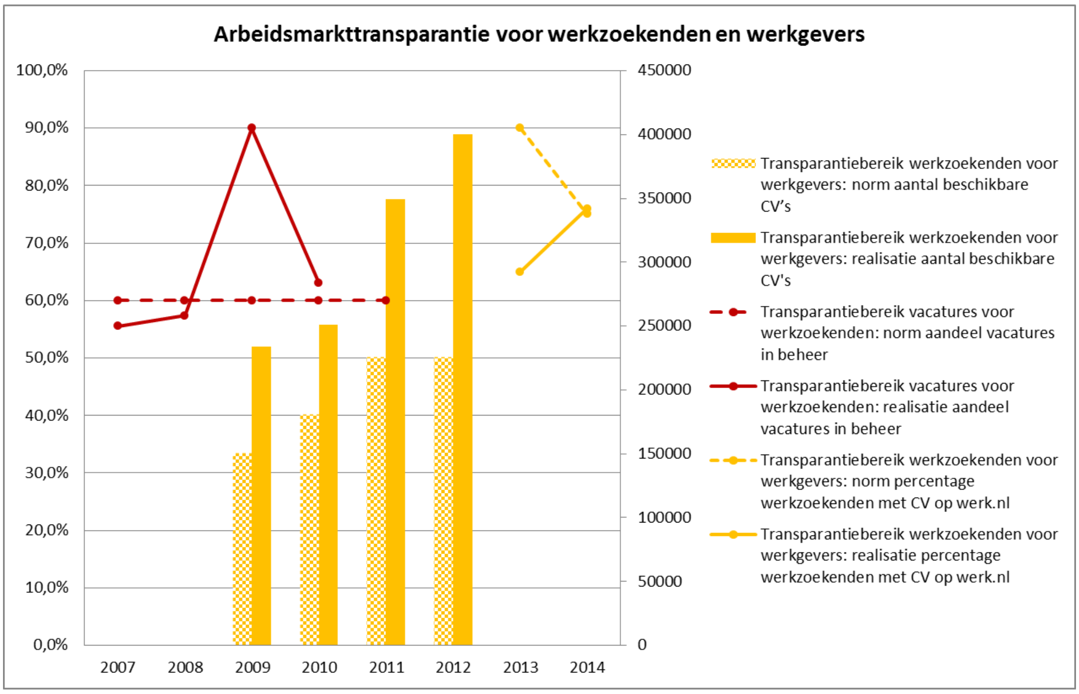


De grafiek maakt duidelijk dat uiteindelijk in totaal ongeveer één derde van het aantal arbeidsgehandicapten dat een re-integratietraject volgt, wordt geplaatst op een baan. Dit aandeel blijft redelijk stabiel in de afgelopen periode. In de grafiek valt op dat de norm in 2011 stijgt, waarna in 2012 zowel de norm als de realisatie dalen. De daling in 2012 wordt toegeschreven aan een nieuwe meetmethode.[168]

Ten slotte worden er prestatie-indicatoren gehanteerd voor de arbeidsmarkttransparantie voor werkgevers en werknemers. Het transparantiebereik brengt in kaart welk deel van vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt door het UWV wordt ontsloten voor werkgevers en voor werknemers. Concreet gaat het om de aantallen of percentages vacatures die het UWV in het systeem heeft (en die daarmee dus inzichtelijk zijn voor werkzoekenden), en de aantallen CVs van werkzoekenden die inzichtelijk zijn voor werkgevers. De wijze waarop deze indicator wordt uitgedrukt wijzigt in de loopt der jaren enkele keren, waarbij eerst percentages werden gebruikt, later absolute aantallen, en daarna weer percentages. Na 2010 wordt bovendien het transparantiebereik van vacatures voor werkzoekenden losgelaten als indicator.[169]

[167] Het gaat om plaatsingen op betaald werk voor ten minste 50% van de resterende arbeidscapaciteit, op een contract van ten minste een half jaar, waarvan uiteindelijk ten minste twee maanden gewerkt wordt. Zie: Jaarverslag UWV 2008, 11. Het plaatsingspercentage wordt in de meeste jaarverslagen uitgesplitst voor de verschillende jaren waarin een traject wordt gestart, omdat trajecten die in het afgelopen jaar gestart zijn meestal nog niet afgerond zijn. In de grafiek zijn ofwel de geaggregeerde cijfers gebruikt die in de jaarverslagen worden gepresenteerd, ofwel de cijfers van het eerstgenoemde jaar waarin trajecten zijn gestart, doorgaans vier jaar voorafgaand aan het rapportagejaar.
[168] UWV Jaarplan 2012, 8.
[169] Dit werd met name gedaan omdat een goede berekening niet meer mogelijk was; men baseerde zich voor het totaal aantal vacatures in Nederland op cijfers van het CBS, maar deze nam vacatures bij uitzendbureaus en intermediairs niet mee. Gevolg daarvan was dat het totaal aantal vacatures dat bij het UWV bekend was hoger was dan het totaal aantal vacatures in Nederland volgens het CBS. De transparantie zou daarmee boven de 100% uitkomen, wat logisch gezien onmogelijk is.

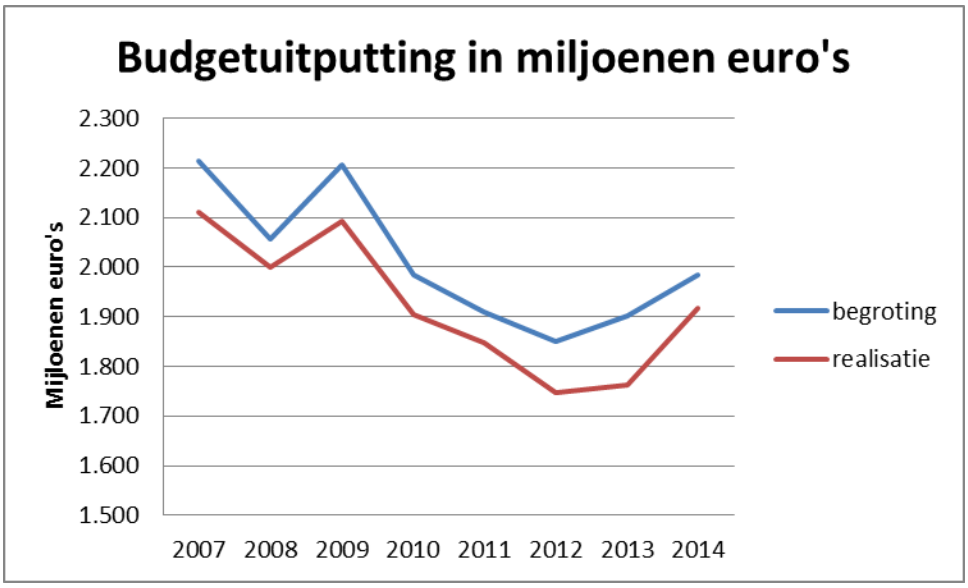
Figuur 0.11- KPI. Arbeidsmarkttransparantie. Bron: UWV Jaarverslagen 2007-2011.



Doelmatigheid

Op het gebied van doelmatigheid wordt de budgetuitputting, ofwel de mate van realisatie binnen budget, als prestatie-indicator gehanteerd. In de volgende figuur worden de prestaties op deze indicator getoond.

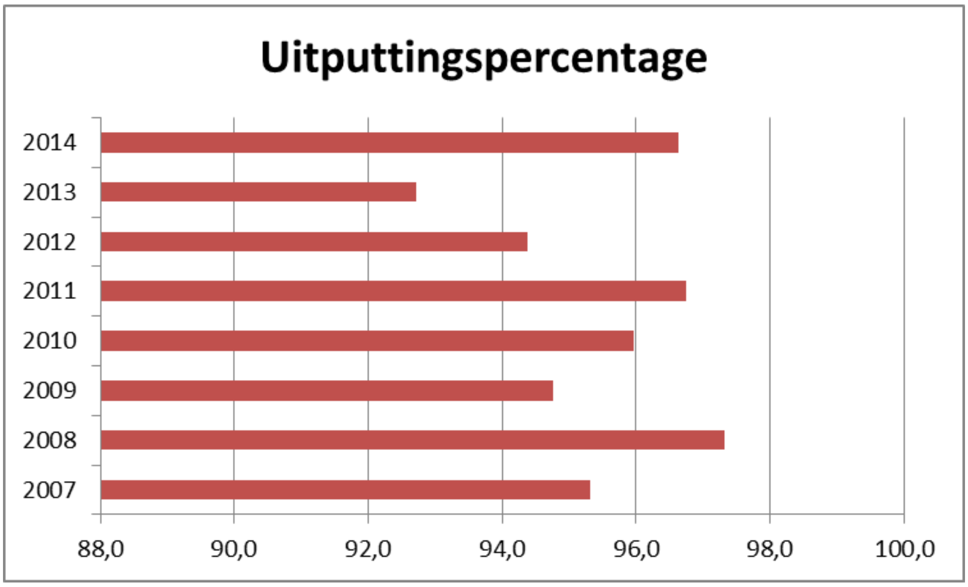
figuur 0.12 - Budgetuitputting UWV 2007-2014. Bron: Jaarverslagen UWV.[170]



De mate van budgetuitputting kan ook worden uitgedrukt in het "uitputtingspercentage, zoals in de figuur hieronder.

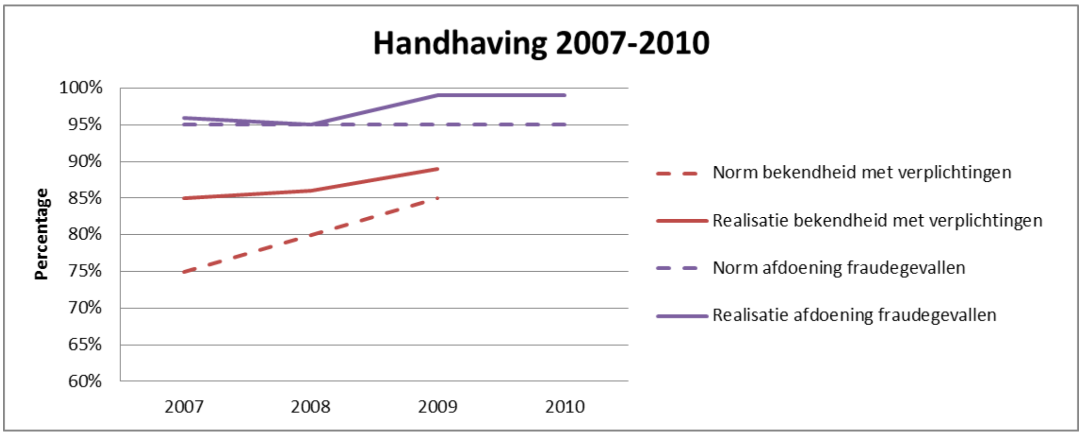
[170] Voor 2007 en 2008 zijn de cijfers inclusief CWI.

figuur 0.13 - Uitputtingspercentage UWV 2007-2014. Bron: analyse op basis van jaarverslagen UWV 2007-2014.[171]



Handhaving

In de afgelopen periode is er een sterkere nadruk op handhaving komen te liggen. Dit is met name te zien vanaf 2011. Er wordt vanaf dat moment "meer en strenger gecontroleerd".[172] Dit is ook te zien in de realisaties op de indicatoren, die overigens ook in 2011 wijzigen. Daarom worden hieronder eerste de realisaties tot 2010 gegeven, en daarna de realisaties in de periode 2011-2014.

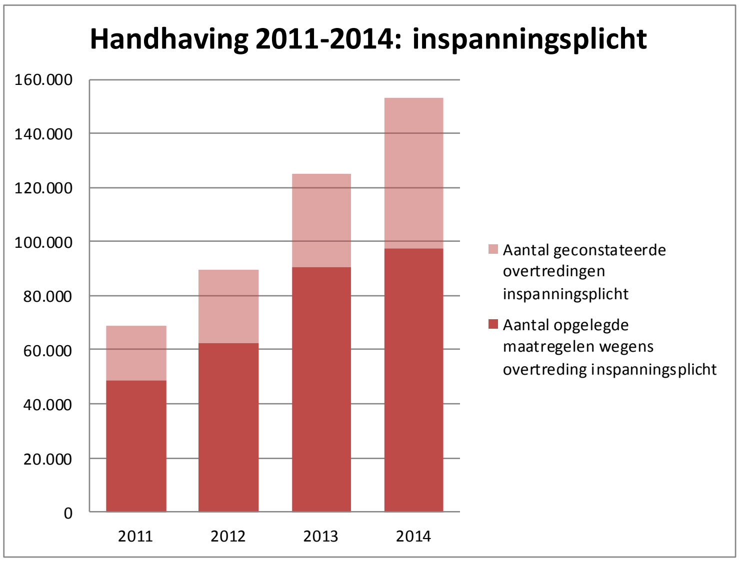


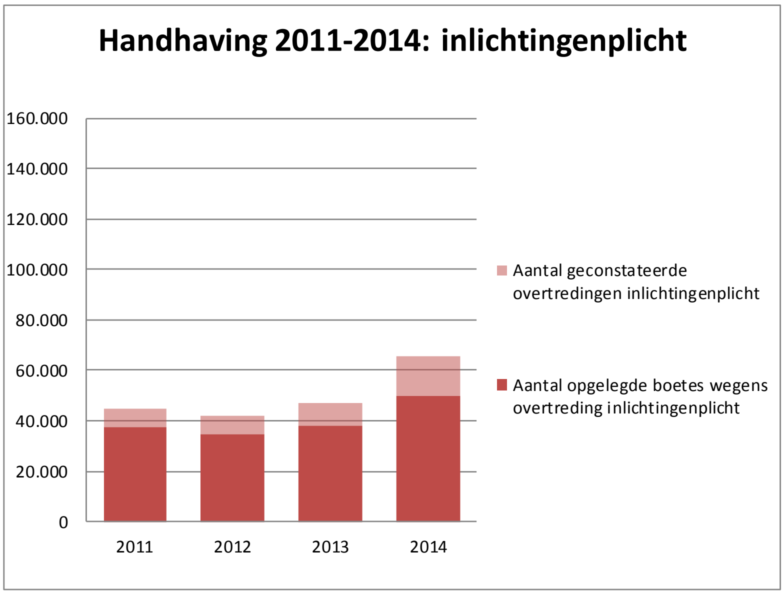
In de grafiek hierboven is te zien dat er tot en met 2010 twee indicatoren werden gehanteerd. De eerste is gericht op de preventie van fraude en geeft weer welk deel van de UWV-klanten bekend is met zijn of haar plichten. De tweede is gericht op repressie, en geeft weer hoeveel procent van de geconstateerde fraudezaken bestuurs- of strafrechtelijk worden afgedaan.[173] We zien in deze jaren een lichte stijging in de realisatie van de eerste, en vanaf 2009 ook een lichte stijging in de indicator van de tweede.

In de periode 2011-2014 worden er twee indicatoren gebruikt – die formeel als "kengetallen" worden gepresenteerd en waarvoor dus geen norm wordt gesteld. De

[171] Voor 2007 en 2008 zijn de cijfers wederom inclusief CWI.
[172] Jaarverslag UWV 2011, 7.
[173] Jaarverslag UWV 2007, 29.

eerste betreft de handhaving van de inspanningsplicht[174] en de tweede betreft de inlichtingenplicht.[175] In beide gevallen wordt het aantal geconstateerde overtredingen bijgehouden en het aantal opgelegde maatregelen. Er wordt voor beide geen norm gesteld. In de figuren zien we weerspiegeld dat er meer en strenger wordt gecontroleerd[176]: vooral wat betreft de inspanningsplicht neemt het aantal geconstateerde overtredingen sterk toe. Het aantal geconstateerde overtredingen bij de inlichtingenplicht neemt pas in 2014 sterk toe.





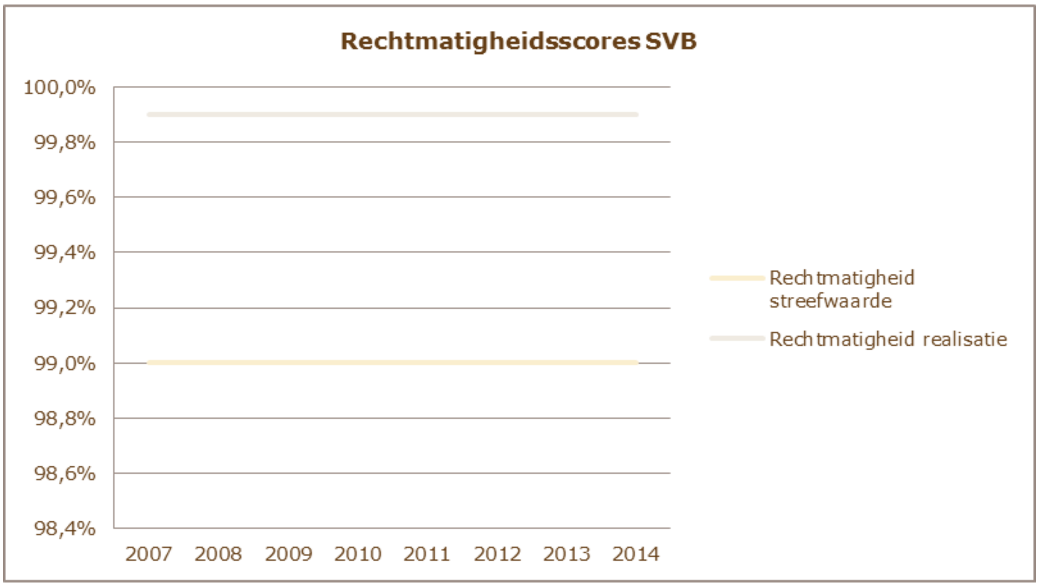
[174] De plicht van bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden om zich in te spannen weer aan het arbeidsproces deel te nemen
[175] De plicht van uitkeringsgerechtigden om relevante wijzigingen in informatie, zoals inkomen of woonsituatie, door te geven aan het UWV.
[176] Wat ook in de jaarverslag 2011 en 2012 wordt genoemd. Zie: Jaarverslag UWV 2012, 6.

Bijlage 4 Tijdreeksen van prestatie-indicatoren SVB

In deze bijlage geven we een overzicht van de prestatie-indicatoren die in de afgelopen periode door de SVB zijn gehanteerd. De bronnen daarbij zijn de jaarverslagen 2007-2014 van de SVB. Sommige grafieken zijn ook in de lopende tekst van het rapport gebruikt. Deze bijlage bevat wél enige toelichting bij de prestatie-indicatoren, maar geen analyse.

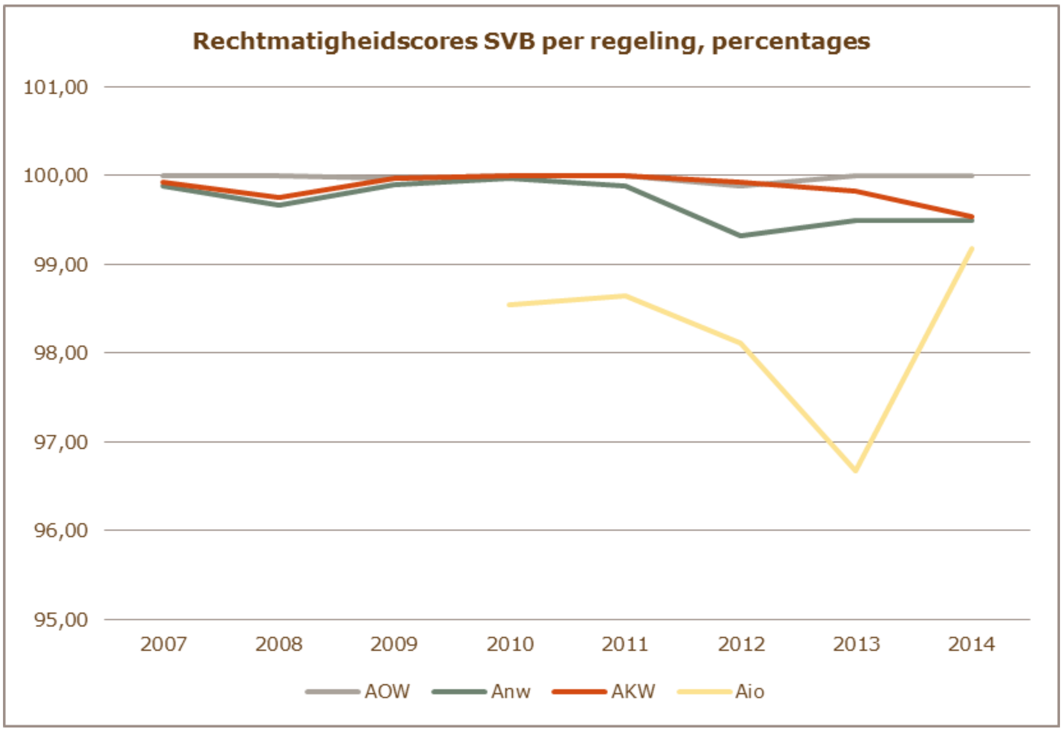
Rechtmatigheid
De prestatie-indicatoren voor rechtmatigheid zijn opgedeeld in rechtmatigheid en tijdigheid, ofwel juiste en tijdige uitkeringsverstrekking.

Rechtmatigheid
De prestatie-indicator rechtmatigheid geeft aan in welke mate SVB de baten en lasten in overeenstemming met de wet- en regelgeving tot stand heeft laten komen[177]. SVB drukt de rechtmatigheid uit in 'onrechtmatigheidsscores' en 'nieuwe onzekerheden'. De onrechtmatigheidsscores zeggen iets over de financiële fouten die dat jaar zijn ontstaan, uitgedrukt in percentages. Nieuwe onzekerheden betreffen situaties waarbij nog onzeker is of iets goed of fout is. Het uiteindelijke rechtmatigheidscijfer wordt uitgedrukt in 100% minus de onrechtmatigheidsscores en nieuwe onzekerheden.



De rechtmatigheid verschilt jaarlijks per wet. In onderstaande grafiek is de trend van de afgelopen acht jaar weergeven. De cijfers zijn gebaseerd op een rechtmatigheid van 100 procent minus het percentage onrechtmatigheden en het percentage nieuwe onzekerheden.

177 SVB, Jaarplan 2007, 40.

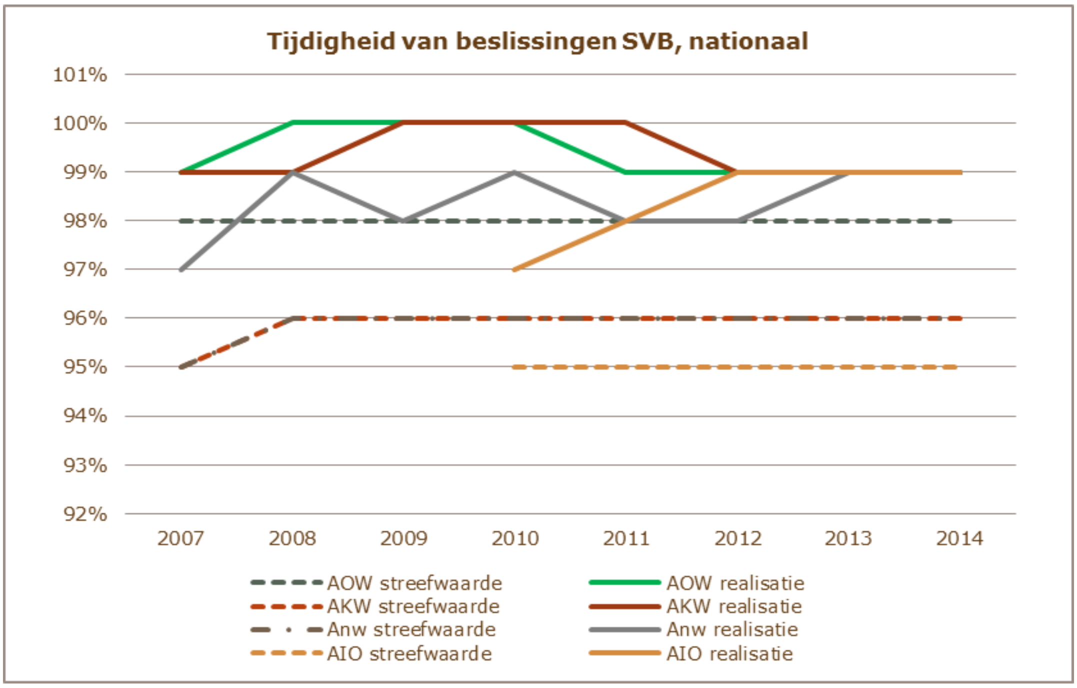


De rechtmatigheid van de Aio is relatief laag, met als dieptepunt het jaar 2013. In 2012 vraagt SZW hier al om extra aandacht[178]. De reden van de verdere daling is onbekend. In 2014 heeft SVB maatregelen getroffen om de rechtmatigheid te verbeteren[179]. De overige regelingen liggen elk jaar boven de norm van 99%.

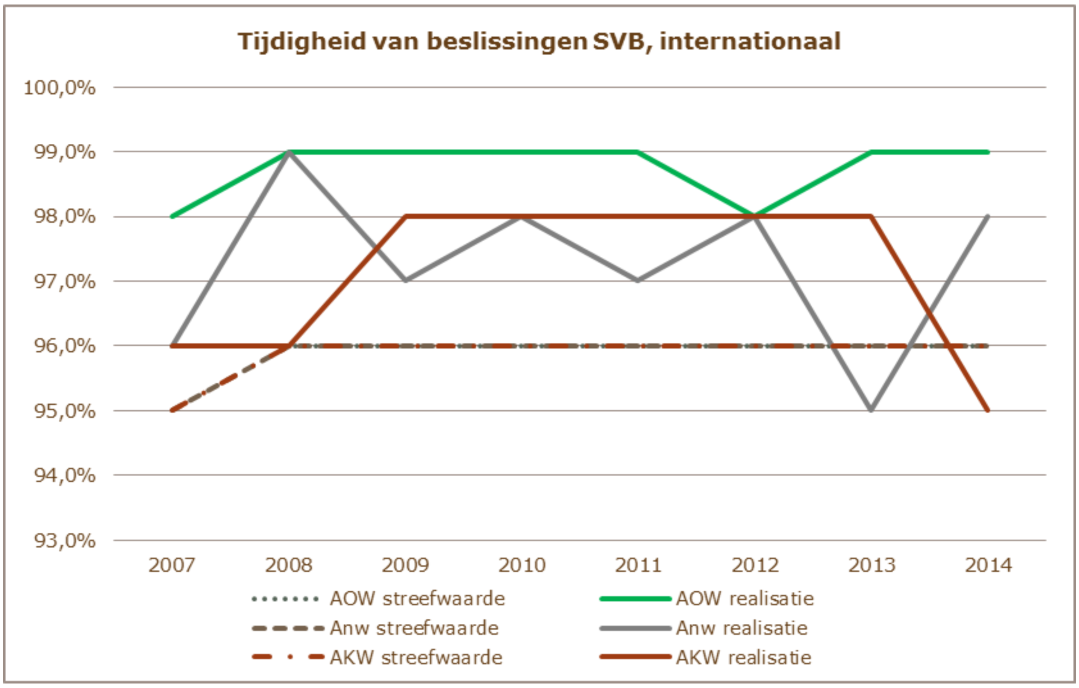
Tijdigheid

SVB meet in hoeverre beschikkingen tijdig worden afgegeven. Hierbij gaat het om aanvragen en mutaties[180]. Dit wordt uitgedrukt in een percentage 'tijdigheid van beslissingen'. In onderstaande grafiek is per regeling te zien bij welk percentage de uitkeringen tijdig zijn verstrekt binnen Nederland.

[178] SVB, Reactiebrief jaarverslag 2012, 1.
[179] SVB, Jaarverslag 2014, 19.
[180] SVB, Jaarplan, 2007, 39.



In de grafiek is te zien dat SVB wat betreft AOW, AKW en ANW de afgelopen acht jaar vaker dan de gestelde norm een tijdige beslissing afgeeft. Ook zijn er geen grote veranderingen te zien; over de afgelopen acht jaar is de tijdigheid vrij stabiel. De trend ziet er anders uit waar het gaat om tijdigheid van beslissingen buiten Nederland, zoals blijkt uit onderstaande grafiek.

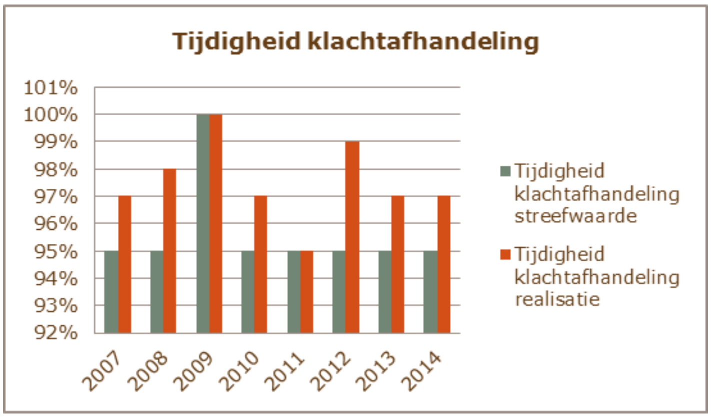


De norm van 96% voor tijdigheid van SVB-beslissingen op internationaal niveau wijkt af van de nationale norm van 98%. De internationale normen voor de AKW en de Anw zijn met 96% gelijk aan de nationale normen. Wat opvalt is dat de norm voor AOW de afgelopen acht jaar altijd wordt behaald. Bij de AKW en Anw is er sprake van een schommelende trend. In 2013 is de tijdigheid van Anw-beslissingen onder de norm. Dit heeft te maken met het

invoeren van het woonlandbeginsel, waarbij de Anw-uitkering werd verlaagd voor sommige mensen die buiten Nederland wonen. De bezwaarschriften werden tijdelijk aangehouden in afwachting van een uitspraak van de rechter met betrekking tot deze wetswijziging[181]. Een jaar later worden beslissingen weer tijdig afgegeven, maar niet wat betreft de AKW. In 2014 is hier een dip te zien, wat heeft te maken met het aanscherpen van de uitvoering van de Wet op het kind gebonden budget. Deze maatregelen hebben een negatief effect gehad op de tijdigheid van AKW internationaal[182].

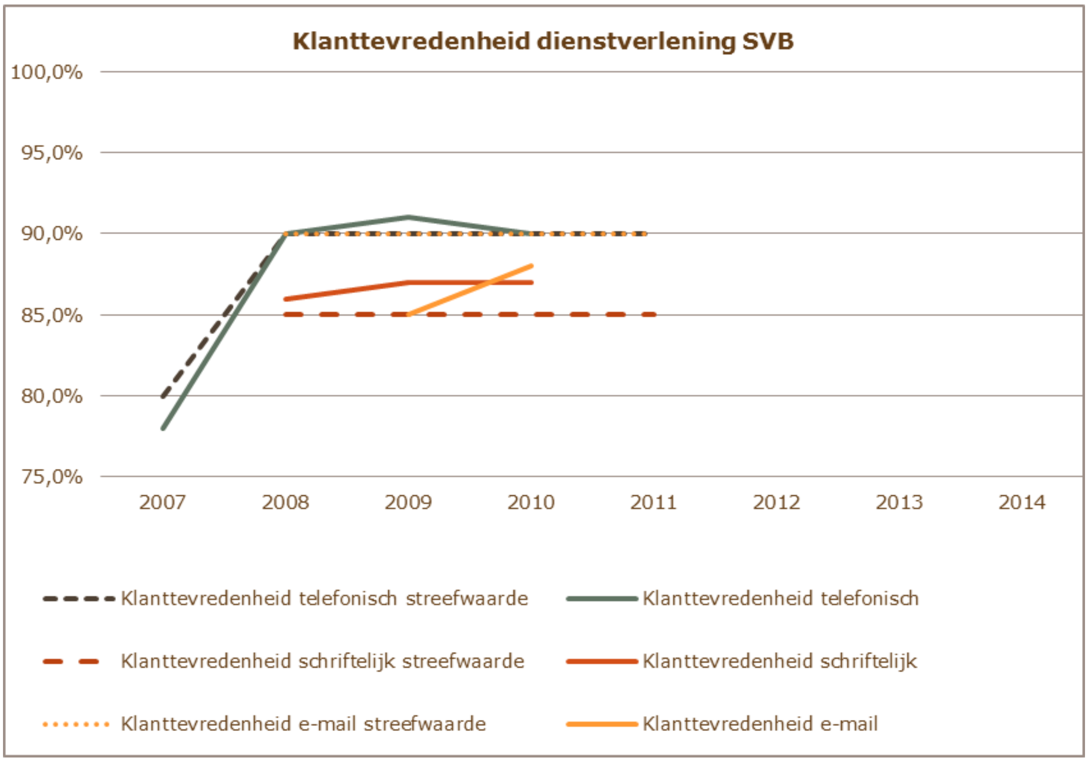
Klantgerichtheid

De belangrijkste prestatie-indicatoren die SVB hanteert om de klantgerichtheid te meten zijn de tijdigheid van de klachtenafhandeling en de klanttevredenheid over de dienstverlening per telefoon, e-mail of schriftelijk[183]. Onderstaande grafiek laat zien dat SVB de afgelopen acht jaar altijd de norm heeft behaald wat betreft het tijdig afhandelen van klachten.

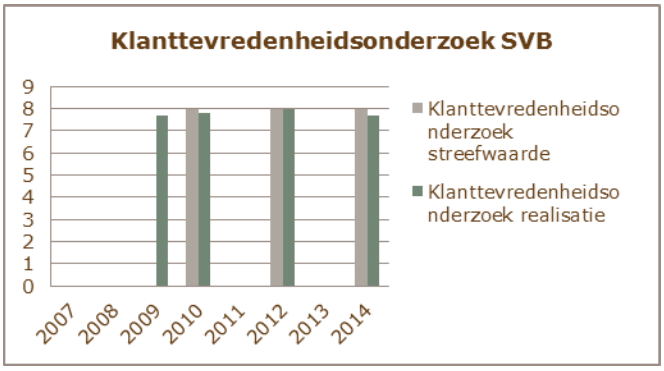


In de afgelopen periode heeft de SVB op twee verschillende manieren de klantgerichtheid gemeten. Tot en met 2011 wordt het percentage tevreden klanten per type dienstverlening gemeten. Dit staat in de onderstaande grafiek weergegeven.

[181] SVB, Jaarverslag 2013, 32.
[182] SVB, Jaarverslag 2014, 29.
[183] SVB, Jaarverslag 2008, 30.



Vanaf 2010 – met een voorproefje in 2009 – wordt de klanttevredenheid om de twee jaar gemeten door middel van een alomvattend klanttevredenheidsonderzoek in plaats van apart onderzoek naar de drie soorten dienstverlening, zoals weergeven in bovenstaande grafiek. De klanttevredenheid wordt dan niet meer als een "percentage tevreden klanten" uitgedrukt, maar met één algemeen klanttevredenheidscijfer; de norm wordt op een 8 gesteld.



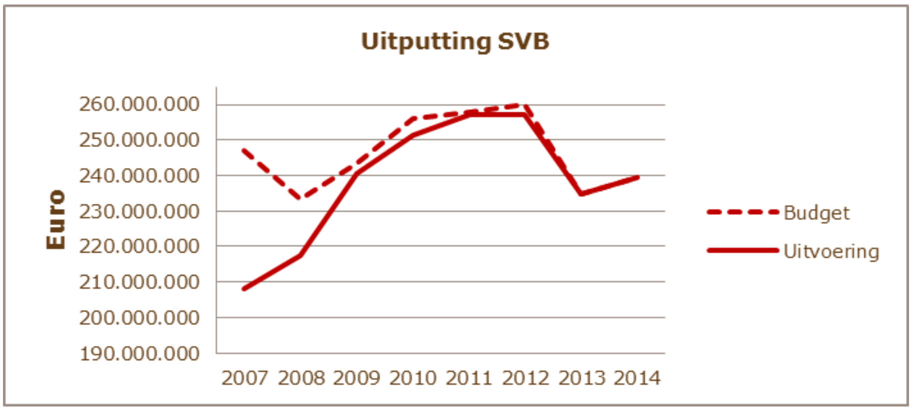
Hierin valt op dat in 2014 de klanttevredenheid gedaald is ten opzichte van 2012. SVB verklaart dit aan de hand van het hoge aantal wetswijzigingen, wat druk legt op de uitvoering[184].

Doelmatigheid

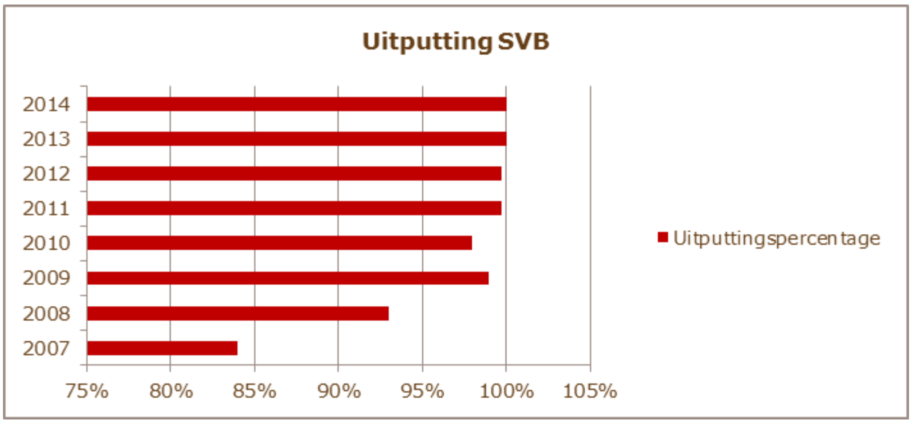
De SVB hanteert twee typen indicatoren op het gebied van doelmatigheid: indicatoren gericht op uitputting van het budget (mate waarin het budget dat voor dat jaar was vastgesteld is uitgeput), en indicatoren gericht op efficiency (mate waarin besparingen zijn gerealiseerd ten opzichte van de realisatie van het voorafgaande jaar).

[184] SVB, Jaarverslag 2014, 5.

In onderstaande grafiek is te zien in hoeverre SVB de uitvoeringskosten binnen het budget heeft gerealiseerd[185].

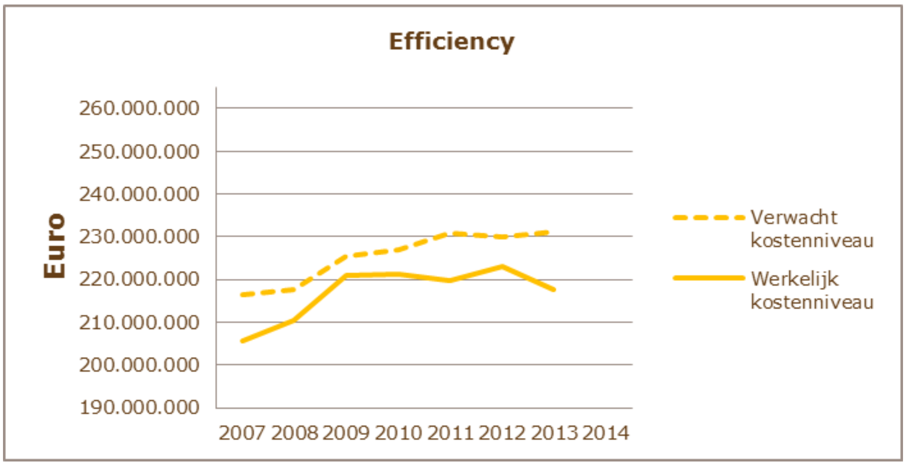


De mate van budgetuitputting kan worden uitgedrukt het uitputtingspercentage, zie onderstaande grafiek. We zien over het algemeen een stijging in het uitputtingspercentage. In 2013 is het budget een stuk lager dan de jaren daarvoor, wat te maken heeft met de taakstellingen. SVB moet namelijk in 2015 een bezuiniging van €54 miljoen hebben gerealiseerd ten opzichte van 2011. Een belangrijk deel daarvan is gerealiseerd in 2013[186].

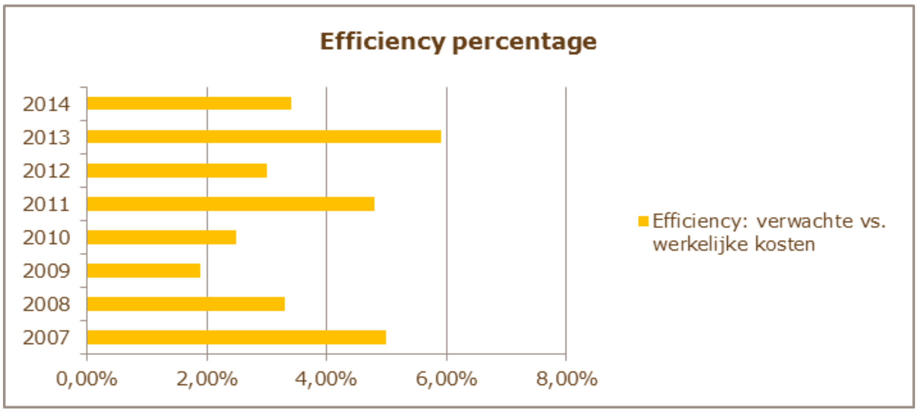


Daarnaast berekent SVB jaarlijks de 'efficiency' ten behoeve van de doelmatigheid. Dit is het resultaat van het verwacht kostenniveau minus het werkelijk kostenniveau. Het verwacht kostenniveau komt overeen met het kostenniveau van voorafgaand jaar, gecorrigeerd met volume-, loon- en prijseffecten en nieuw beleid[187]. Het werkelijk kostenniveau zijn de uitvoeringskosten vermeerderd of verminderd met beleidswijzigingen. Het resultaat van deze berekening is de efficiency, die in onderstaande grafiek is gevat.

[185] SVB Jaarverslagen 2007-2014.
[186] SVB, Jaarverslag 2013, 10.
[187] SVB, Jaarverslag 2009, 26.



In bovenstaande grafiek is te zien dat SVB de afgelopen jaren steeds lager dan het verwacht kostenniveau uitkomt. In 2014 zijn de bedragen niet weergeven in het jaarverslag. De efficiency wordt ook wel uitgedrukt in een percentage dat het procentuele verschil tussen verwacht- en werkelijk kostenniveau weergeeft. Dat staat in de grafiek hieronder.



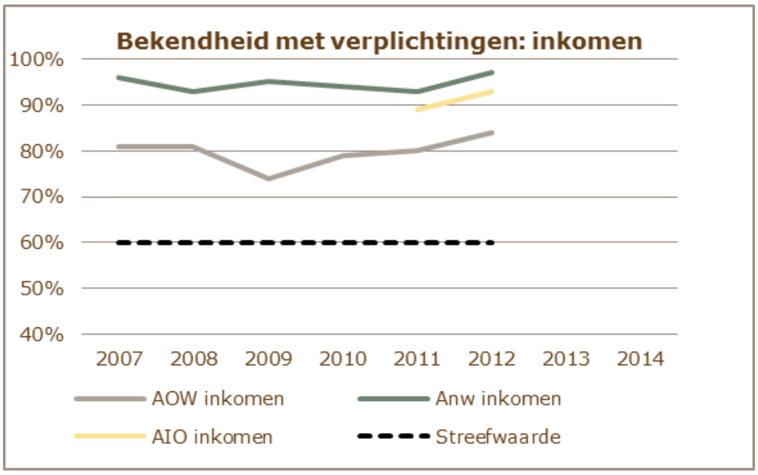
In het jaar 2013 is er sprake van een relatief hoog efficiency-percentage van 5,9%, tegelijk met een uitputtingspercentage van 100%. SVB gebruikt digitalisering om efficiënter te werken. Klanten kunnen steeds vaker zelf hun zaken online regelen, wat leidt tot efficiëntere bedrijfsvoering[188].

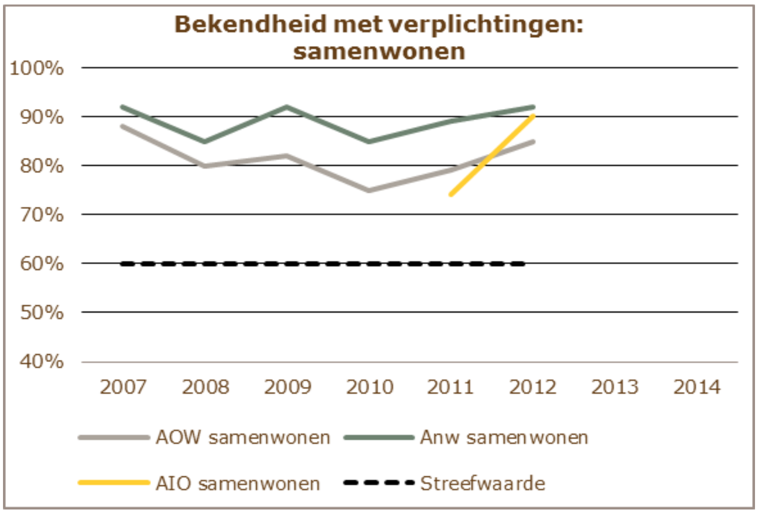
Handhaving

Met handhaving doelt de SVB op het voorkomen van onrechtmatige uitkeringsverstrekking en het corrigeren en sanctioneren van onrechtmatigheden. Er zijn in de afgelopen periode twee indicatoren gebruikt: de mate waarin klanten bekend zijn met hun verplichtingen, en het percentage geconstateerde fraudegevallen dat administratief wordt "afgedaan".

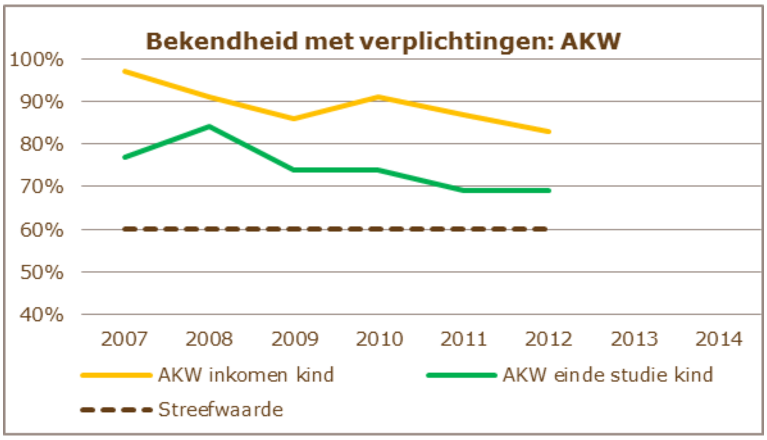
Onderstaande grafieken laten zien in welke mate klanten bekend waren met hun verplichtingen.

[188] SVB, Jaarverslag 2013, 17 en 24.





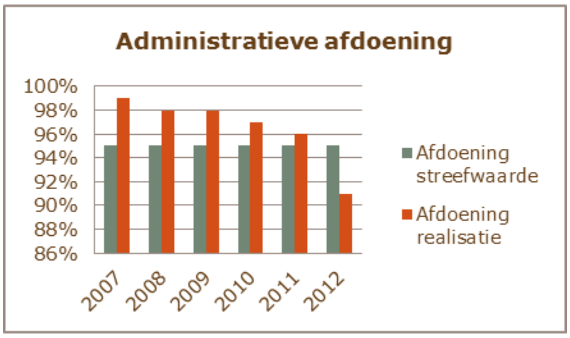
Voor de AKW gelden andere voorwaarden en daarom is deze apart opgenomen in onderstaande grafiek.



Ook AKW-gerechtigden zijn vaker bekend met de verplichtingen dan de gestelde norm van 60%. Er is echter wel een daling te zien in dit aantal: in 2007 was 97% bekend met het opgeven van inkomensderving van het kind, tegenover 83% in 2012. De daling is ook te zien wat betreft einde studie kind: in 2007 was 77% hiermee bekend en in 2012 is dit gedaald tot 69%.

Vanaf 2013 wordt de bekendheid met verplichtingen niet meer als prestatie-indicator gebruikt.

Als blijkt dat onjuiste informatie is gegeven, dan legt SVB een administratieve sanctie op door middel van een boete of een maatregel. Deze worden niet doorgegeven aan het Openbaar Ministerie. Dit laatste wordt alleen gedaan wanneer er meer dan 6.000 euro onrechtmatig is verstrekt. In onderstaande grafiek is te zien welk percentage administratief is afgedaan zonder dat aangifte is gedaan.



Wanneer is geconstateerd dat een klant onjuiste informatie heeft verstrekt dat van invloed is op de uitkering, dan stelt SVB als doel dat 95% van deze gevallen administratief wordt afgedaan. In de grafiek is te zien dat SVG dit doel in 2007 ruimschoots behaalt met 99%. Hierna daalt het afdoeningspercentage en in 2012 is het afdoeningspercentage met 91% zelfs onder de norm. Vanaf 2013 is 'administratieve afdoening' geen prestatie-indicator meer, omdat het door de SVB niet meer als goede indicator werd gezien.[189]

[189] SVB, Jaarverslag 2013, 54.

Bijlage 5 Uitvoeringskosten en uitkeringslasten

Uitvoeringskosten (de "kleine geldstroom")

Tabel 1 – Uitvoeringskosten 2007-2014, in duizenden euro's.

	2007	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***
UWV								
-Begrotings-gefinancierd			489.823	557.619	475.159	379.397	344.878	339.747
-Premie-gefinancierd			1.568.399	1.382.100	1.372.499	1.391.800	1.428.300	1.568.458
Sub-totaal	1.726.900	1.634.900	2.058.222	1.939.719	1.847.658	1.771.197	1.773.178	1.908.205
SVB								
-Begrotings-gefinancierd			87.985	112.020	102.928	103.980	101.385	97.661
-Premie-gefinancierd			127.605	148.129	149.593	137.648	130.788	128.062
Sub-totaal	204.000	217.700	215.590	260.149	252.521	241.628	232.173	225.723
IB	6.900	5.800	7.316	7.177	6.310	6.476	7.781	6.725
LCR	484	602	898	646	629	652	644	955
CWI	393.000	376.300						
RWI	5.977	9.078	5.952	5.782	5.352	2.633		
Totaal	2.337.261	2.244.380	2.287.978	2.213.473	2.112.470	2.022.586	2.013.776	2.141.608

Bron: Jaarverslagen SZW 2007-2014, artikel 11 en bijlagen over zbo's en rwt's.[190]

Uitkeringslasten (de "grote geldstroom")

Tabel 2 - Uitkeringslasten SVB en UWV in miljoenen euro's. Bron: Jaarverslagen SVB en UWV 2007-2014.[191]

	2007	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***2014***
SVB								
AOW	25.198	26.446	27.580	28.618	29.995	31.415	32.719	34.119
Anw	1.344	1.287	1.224	1.137	1.040	901	764	625
AKW	3.349	3.390	3.401	3.371	3.346	3.236	3.229	3.202

[190] Voor de cijfers over de jaren 2009-2014 is gebruik gemaakt van de gerealiseerde kosten volgens begrotingsartikel 11 uit de SZW jaarverslagen 2013 en 2014. Voor de cijfers over de jaren 2007-2008 is deze indeling van uitvoeringskosten niet beschikbaar. Daarom is gebruik gemaakt van de kosten zoals vermeld in de bijlagen over zbo's en rwt's in de SZW jaarverslagen 2007 en 2008. De kosten voor de jaren 2007-2008 sluiten daarmee niet naadloos aan op de kosten voor de jaren 2009-2014: er worden andere definities gebruikt, maar ons is niet duidelijk waar het verschil precies in zit. De kosten voor de RWI en de LCR voor de jaren 2007-2008 staan overigens niet in de bijlage over zbo's en rwt's, en zijn gebaseerd op het SZW jaarverslag 2009.
[191] De cijfers komen steeds uit het jaarverslag van het betreffende jaar, behalve de uitkeringslasten voor de WW (UWV) in 2012 en 2013. Omdat over die jaren het jaarverslagen van jaar t+1 andere cijfers bevatte dan het jaarverslag uit het jaar t=0, is gekozen de meest recente cijfers te gebruiken. Dat betekent dat de cijfers van de WW over 2012 afkomstig zijn uit het jaarverslag 2013, en de cijfers van de WW over 2013 afkomstig zijn uit het jaarverslag 2014.

AIO				202	212	200	195	213
Overig[192]	152	54	59	64	51	43	770	1.762
Totaal	30.043	31.177	32.264	33.392	34.644	35.795	37.677	39.921

UWV								
WW[193]	3.092	2.716	4.675	5.385	4.900	5.554	6.620	6.932
WIA	450	780	1.091	1.500	1.922	2.158	2.604	3.112
WAO	8.534	8.545	8.179	7.754	7.247	6.081	5.655	5.368
ZW	1.270	1.133	1.305	1.564	1.641	1.568	1.564	1.535
Wajong	1.940	2.153	2.350	2.508	2.621	2.265	2.446	2.710
Wazo	933	1.069	1.150	1.160	1.205	1.100	1.086	1.104
WAZ	419	405	366	332	295	239	207	194
Overig[194]	338	351	748	774	786	2144	1.118	489
Totaal	16.976	17.152	19.864	20.977	20.617	21.109	21.370	21.444

[192] TOG, Kindgebonden budget, Wko, TAS, MKOB, Overbruggingsregeling AOW, Remigratiewet, Bijstand buitenland
[193] Vanaf 2012 wordt een andere berekening gebruikt.
[194] OOS, REA, TW, BIA, TRI, Wtcg, IOW, WBO

Bijlage 6 Bronnenlijst

De bronnen voor de drie deelevaluaties staan in de betreffende separate rapporten. Hieronder volgen de bronnen die zijn gebruikt voor de beleidsdoorlichting (onderdeel A van dit rapport).

D. Bannink (1999), Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid: van achterloper naar koploper naar vroege hervormer. In: W.A. Trommel en R. Van der Veen: De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Amsterdam: Amsterdam University Press.

P.T. de Beer, N.M. van Gestel en M.J.S.M. van der Meer (2010), Sociale zekerheid. In: Jaarboek Overheidsfinanciën 2010. Den Haag: Sdu.

L. Coenen en M. Engelen (2015), Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010-2014. Zoetermeer: Panteia.

Eerste Kamer 2015, Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's.

M. Lammers, M. Imandt en Arjan Heyma (2015), Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO.

N. van Gestel, P. de Beer en P. van der Meer (2009): Experimentele verandering in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (jaren negentig). In: Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

ISZW, Jaarverslagen 2012 - 2014.

ISZW (2014), Ken uw klanten: Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant.

IWI, Jaarverslagen 2007, 2010 en 2011.

IWI (2005), De burger bediend in 2005.

IWI (2010), De burger bediend in 2010.

IWI (2010), Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV.

IWI (2011), Risicobeheersing UWV: Nota van bevindingen.

IWI (2011), De cliënt centraal: Programmarapportage dienstverlenende overheid.

J. de Leeuw (2013): Onderzoek naar de herpositionering van zbo's. Den Haag: ABDTOPConsult.

A.W. Kist, M.J. van Rijn en H.J.E. Bruins Slot (2010), Rapport Commissie Interne Sturing UWV.

Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2009.

Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2012.

Nationale Ombudsman (2011) Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV.

Nationale Ombudsman, Jaarbrieven UWV 2012, 2013 en 2014.

Nationale Ombudsman (2013) De burger gaat digitaal (2013).

PWC (2006), SUWI-evaluatie 2006: Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI). Den Haag: PricewaterhouseCoopers.

M. Sax en P.A. Donker van Heel (2015): De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia.

SVB, Jaarverslagen 2007-2014.

SVB (2006), Meerjarenplanning 2007-2011.

SVB (2007), Jaarplan 2007.

SVB (2012), Jaarplan 2012.

SVB, Reactiebrief Jaarverslag 2012

SVB, Reactiebrief Jaarverslag 2014.

UWV, Jaarverslagen 2007-2014.

UWV (2010), Werken aan perspectief: Plan van aanpak verbetering ZW-arborol.

W. Trommel en J. de Kruijff, (2005): Ongezond wantrouwen; over het primaat van politiek-bestuurlijke verantwoording in de sociale zekerheid. In: W. Bakker en K. Yesalkagit (red.): Publieke verantwoording. Meppel: Boom.

WRR, (1994): Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen. Den Haag, Sdu.

Tweede Kamer 2000-2001, kamerstuk 27588, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet Suwi.

Tweede Kamer 2008-2009, kamerstuk 26448, nr. 400, Brief van de minister van SZW.

Kamerbrief van 17 december 2014 over Veranderprogramma SVB Tien.